

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и управления органами внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: **ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Выполнил: **Дубенский Виталий Александрович** слушатель группы № 023, обучающегося по специальности 40.05.02 - Правоохранительная деятельность, 2012 года набора

Руководитель: преподаватель кафедры АП, АД и У ОВД КЮИ МВД России подполковник полиции А.М. Валиев

Рецензент: Начальник ОУР ОМВД России по Зеленодольскому району
майор полиции Р.В. Кудрявцев

К защите _____
(допущена, не допущена)

Дата защиты «__» _____ 2017 г. Оценка _____

Казань 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Сущность административно-правовой деятельности полиции.....	3
1.1. Понятие, основные черты и содержание административно-правовой деятельности полиции	6
1.2. Развитие общественных отношений в сфере защиты прав и свобод граждан, их влияние на обновление форм и методов административно-правовой деятельности полиции в современных условиях	6
1.3. Зарубежный опыт административно-правовой деятельности полиции	11
Глава 2. Формы административно-правовой деятельности полиции.....	17
2.1. Правовые акты как основная форма административно-правовой деятельности полиции	24
2.2. Акты контроля и административного надзора.....	24
2.3. Акты лицензирования в административно-правовой деятельности полиции.....	26
2.4. Административно-юрисдикционные акты	31
Глава 3. Методы административно-правовой деятельности полиции	38
3.1. Сущность и виды мер административного принуждения	47
3.2. Общие правила и требования законности в административно-правовой деятельности полиции	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	55
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Формирование правовой среды, гарантирующей надежное функционирование и устойчивое развитие правового государства в России, неразрывно связано с состоянием общественной безопасности и правопорядка, обеспечению которых на долгосрочную перспективу будет способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, создание единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений. На органы внутренних дел ложится серьезная задача надлежащего обеспечения безопасности и эффективного противодействия разнообразным формам и видам противозаконной деятельности, что актуализирует изучение особенностей административной деятельности в полиции.

Основным направлением деятельности полиции является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств. Это обусловлено в первую очередь приближенностью к повседневной жизни населения страны.

Степень разработанности темы исследования. Широкий круг обязанностей, возложенных на полицию по различным направлениям деятельности объясняет повышенный интерес к проблеме правового положения, организации и деятельности сотрудников полиции со стороны ученых-юристов. Фундаментальные основы административно-правовых знаний о деятельности сотрудников полиции представлены в трудах И.И. Веремеенко, В.В. Денисенко, Р.И. Денисова, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, И.Ш. Килясханова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, М.Я. Масленникова, А.Н. Позднышова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья, М.Е. Труфанова, Г.А. Туманова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др. Проблемам организации деятельности сотрудников полиции в конкретно определенных условиях посвящены труды таких ученых, как С.Ю. Волков, А.О. Дрозд, В.Д. Гавловский, И.А. Зайцев, Е.В.

Киричек, А.А. Латаев, Н.П. Мышляев, Л.И. Пospelов, В.Н. Прокопенко, А.С. Прудников, Ф.С. Разаренов.

Объект исследования образуют общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления служебной деятельности сотрудников полиции.

Предмет исследования составляют правовые и организационные основы регулирования, формы и методы административной деятельности полиции.

Цель работы состоит в изучении форм и методов административной деятельности полиции.

Задачи работы:

- раскрыть понятие, основные черты и содержание административно-правовой деятельности полиции,
- рассмотреть развитие общественных отношений в сфере защиты прав и свобод граждан, их влияние на обновление форм и методов административно-правовой деятельности полиции в современных условиях,
- изучить зарубежный опыт,
- охарактеризовать правовые акты как основную форму административно-правовой деятельности полиции,
- рассмотреть акты контроля и административного надзора,
- раскрыть акты лицензирования в административно-правовой деятельности полиции,
- рассмотреть административно-юрисдикционные акты,
- охарактеризовать сущность и виды мер административного принуждения,
- представить общие правила и требования законности в административно-правовой деятельности полиции.

Методологическую основу исследования образует многоуровневый комплекс методов и способов познания, присущих современной науке. В качестве общенаучного в работе применен системный метод, позволяющий рассмотреть формальное и юридическое содержание служебной деятельности

полиции. Специальными для административной деятельности частно-научными методами, использованными в работе, являются: юридическая герменевтика, дающая возможность, кроме интерпретации смысла юридического текста, раскрыть еще и смысл правовой ситуации; статистический, позволивший исследовать количественно-качественные показатели состояния законодательства и практики его применения.

Глава 1. Сущность административно-правовой деятельности полиции

1.1. Понятие, основные черты и содержание административно-правовой деятельности полиции

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим правовым государством, где высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина¹. А признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод является первоочередной обязанностью государства.

Становление правового государства, обеспечение законных интересов, прав и свобод граждан и должного уровня правопорядка, и общественной безопасности возможно только при эффективной деятельности правоохранительной системы, и в первую очередь зависит от органов внутренних дел. Именно органы внутренних дел стоят впереди на страже общественного порядка и общественной безопасности, в борьбе с преступностью и правонарушениями. Наряду с проведенным реформированием в Министерстве внутренних дел Российской Федерации еще более пристальное внимание уделяется ее деятельности. Создание полиции вместо милиции – это новый качественный этап в развитии правоохранительной системы в целом.

В осуществлении полицией обозначенных законодательством Российской Федерации функций и задач, большое значение играет административная деятельность с необходимыми для этой деятельности административно-правовыми средствами и методами.

Вопрос об определении сущности и понятия форм административной деятельности полиции (полиции) в течение всего периода существования органов внутренних дел остается важным и актуальным.

Административная деятельность органов внутренних дел (полиции) это «исполнительно-распорядительная (управленческая) деятельность по

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

организации работы подразделений и служб органов внутренних дел и практическому осуществлению административно-правовыми способами и средствами возложенных функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью»². Мы и будем придерживаться такого понимания далее. Согласно традиционной точке зрения административная деятельность органов внутренних дел, наряду с оперативно-розыскной (или, что одно и то же, сыскной) и уголовнопроцессуальной (дознательской, следственной³) деятельностью, представляет собой самостоятельную функцию данных органов⁴. Необходимо разграничивать данные виды деятельности ОВД. К примеру, одним из основных отличий выступает «высокий уровень дискреционности нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность полиции»⁵.

По мнению Ю.П. Соловей это предопределяется тем, что ситуации, с которыми имеют дело ее сотрудники, относятся, пожалуй, к числу наиболее неопределенных и быстро меняющихся, а поэтому требуют от них значительной самостоятельности в оценках и действиях⁶.

В целом функции полиции можно классифицировать по нескольким основаниям. В зависимости от цели, на которые они направлены, функции можно разделить на внутриорганизационные и внешние. Внутриорганизационные предназначены для обеспечения четкого и слаженного функционирования всех служб и подразделений, их личного состава (сотрудников полиции), а также эффективное использование других сил и средств. А внешние направлены на практическое решение задач стоящих перед ОВД вовне, выходящих за пределы внутриорганизационной деятельности.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С.8.

³ Афанасьев А.Ю., Репин М.Е. Некоторые особенности расследования коррупционных преступлений на первоначальном этапе // Наука. Мысль. 2015. № 12. С. 82–86.

⁴ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С 81–82.

⁵ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009.

⁶ Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1.

Также функции полиции по характеру управленческих задач можно подразделить на общие, специальные и обеспечивающие.

К общим функциям административной деятельности полиции относятся: прогнозирование; планирование; организация; регулирование; учет; контроль.

К обеспечивающим относятся: кадровое, финансовое, материально-техническое,

психологическое, медицинское и иное обеспечение административной деятельности.

А специальные (основные) функции указаны в части 1 статьи 2 ФЗ «О полиции». В соответствии с ним полиция свою деятельность осуществляет по следующим направлениям:

- обеспечение защиты личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- осуществление предупреждения и пресечения, выявления и раскрытия преступлений, производство дознания по уголовным делам, розыск лиц;
- предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах и безопасности дорожного движения;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности и охраны имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- обеспечение государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц⁷.

Функции полиции – это направления ее деятельности, то есть то, чем занимается вся система Министерства внутренних дел в лице дознавателей,

⁷ О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 № 3–ФЗ // Российская газета. 2011. 8 февраля.

оперативных сотрудников, участковых уполномоченных полиции, разного рода инспекторов и иных сотрудников всех подразделений и служб ОВД. И для осуществления функций, возложенных законодательством, необходимо выполнять определенные действия в определенных сферах деятельности и принимать по ним решения, достигать конкретного результата, иной раз путем принуждения⁸. Учитывая то большое количество функций полиции, существует и достаточное разнообразие действий, направленных на их осуществление, и разнообразие решений, принимаемых по ним.

Примечательно, что в российском законодательстве об административном судопроизводстве термины «усмотрение», «дискреционные полномочия» не используются.

Анализ содержащихся в юридической литературе нескольких десятков определений понятий усмотрения и дискреционных полномочий, если говорить коротко, не позволяет безоговорочно поддержать ни одно из них.

Полагаем, что наиболее пригодным, в том числе и для исследования вопросов судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации, является следующее определение: административное усмотрение — это выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения.

Обязательным условием обеспечения действенного судебного контроля за реализацией административного усмотрения выступает законодательное определение стандартов (критериев), с помощью которых суд может оценить дискреционный акт публичной администрации на предмет соответствия его закону или иному нормативному правовому акту.

⁸ Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 3 (27). – С. 41–46.

Обязанность судов осуществлять проверку «законности и обоснованности вынесенных в отношении заявителей правоприменительных решений» презюмируется и Конституционным Судом РФ⁵. «Разрешая спор, — подчеркивает Конституционный Суд РФ, — суд — в силу критериев, вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, — оценивает обжалуемые решения и действия органа публичной власти с точки зрения их правомерности и обоснованности, с тем чтобы в каждом конкретном случае не допустить несоразмерного ограничения» гарантируемого Конституцией Российской Федерации права.

При этом обоснованность административного акта предполагает не только полноту выяснения и доказанность фактических обстоятельств, имеющих значение для принятия решения, совершения действия (бездействия), правильность выводов из них, но и соответствие административного акта цели, предусмотренной законом. Введение требования обоснованности ко всем и, конечно, в первую очередь имеющим дискреционный характер административным актам объяснимо тем, что факта соблюдения одних лишь формальных требований (пределы компетенции, установленные форма, сроки, порядок издания акта и т.п.) для суждения о правильности подобных актов недостаточно.

Итак, разнообразие действий, направленных на осуществление функций полиции, способы их выполнения и результат, их внешнее выражение и будет являться формой административной деятельности полиции.

Таким образом, форма административной деятельности полиции — это внешне выраженные группы действий, однородные по своему характеру и правовой природе, а также результаты таких действий, при помощи которых осуществляются функции, возложенные на полицию в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Это не что иное, чем средство, с помощью которого происходит исполнение должностных

обязанностей сотрудниками полиции⁹. Институт форм административной деятельности полиции находит свое отражение во всех сферах служебной деятельности органа внутренних дел.

1.2. Развитие общественных отношений в сфере защиты прав и свобод граждан, их влияние на обновление форм и методов административно-правовой деятельности полиции в современных условиях

Проблема повышения эффективности административной деятельности полиции сегодня как никогда актуальна. Связано это с рядом проблем, которые возникают в сфере внутренних дел, особенно это касается проблем, связанных с обеспечением прав и свобод граждан. Термин эффективность имеет различные аспекты своего значения, но традиционно под ним понимается ситуация, при которой происходит достижение оптимального результата с наименьшими затратами сил, средств и времени. Как отмечается в научной литературе, содержательная ценность категории "эффективность" состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и, тем самым, способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации¹⁰.

Таким образом, говорить об эффективности можно и тогда, когда правоприменитель смог достичь той цели, которая определена в нормативном правовом акте. Применительно к административной деятельности полиции, рассуждать об эффективности соответствующей работы возможно, если говорить только применительно к отдельным направлениям ее реализации, а именно - применительно к внутриорганизационным аспектам административной деятельности, а также к ее внешней составляющей. В настоящее время перед системой МВД России стоит глобальная задача -

⁹ Самойлюк Р.Н., Афанасьев А.Ю., Миннебаев Р.Х. Особенности административноюрисдикционной деятельности ДПС ГИБДД по обеспечению безопасности дорожного движения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4 (32). С. 177–181

¹⁰ Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2017. С. 337.

повысить качество работы по всем направлениям, которые находятся в компетенции Министерства, оптимизировать качественно-количественный состав полиции, внедрить в ее практическую деятельность современные технические, информационные и методические средства. Разработать универсальные критерии эффективности работы полиции достаточно сложно, поскольку ее деятельность носит весьма разносторонний характер, а применительно к ее административной составляющей мы можем говорить о контрольно-надзорной деятельности, разрешительной деятельности, а также юрисдикционной деятельности. Также нельзя забывать вопросы, связанные с предоставлением государственных услуг, с взаимодействием с другими органами государственной власти и управления и с институтами гражданского общества. Единым и универсальным критерием эффективности деятельности полиции может быть только завоевание доверия у граждан и их поддержка. Это может быть достигнуто только при условии обеспечения прав и свобод граждан во всех сферах их жизнедеятельности со стороны полиции и других правоохранительных и управленческих структур. Однако следует отметить, что защита прав и свобод граждан - задача всех без исключения органов государственной власти и управления, поэтому усилий одной лишь полиции в этом направлении явно не достаточно.

Нередки случаи, когда сотрудники полиции, выполняя свои обязанности на должном уровне, не могут полноценно обеспечить защиту прав граждан от тех или иных противоправных посягательств, поскольку законодательные или иные нормативные правовые предписания не дают им такой возможности, а действовать вне правового режима сотрудник полиции не имеет права. Имеют место случаи, когда работа полицейского должным образом еще материально-технически не обеспечена: не хватает транспортного обеспечения, копировально-множительной техники, средств связи и др. Все это в конечном итоге снижает эффективность профессиональной работы, сказывается на защите прав и свобод граждан, обратившихся в органы полиции. Конечно, есть и субъективные моменты, которые мешают полиции реализовать потенциал

законодательства, а также свой правоохранный потенциал в деле обеспечения прав и свобод граждан. Все это, а также многое другое подтверждает необходимость совершенствования правовых и организационных основ деятельности полиции в направлении повышения ее эффективной работы по обеспечению прав и свобод граждан. Как отмечал в свое время В.А. Юсупов, "...изучение эффективности правового регулирования общественных отношений является важной и перспективной проблемой юридической науки. Ее разработка ведется по различным направлениям: изучаются понятие, условия, критерии эффективности воздействия права на социальные связи, предпринимаются попытки изучить эффективность применения права"¹¹.

С проблемой повышения эффективности административной деятельности полиции тесно связана проблема повышения качества нормативного материала, опираясь на который, полиция обеспечивает права и свободы граждан. В этой связи повышение эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав граждан возможно посредством развития ряда направлений: совершенствования законодательства, в частности, посредством принятия Федерального закона "О защите прав граждан в административной деятельности полиции"; развития взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества; создания органов административной юстиции.

Зарубежные примеры свидетельствуют о том, что именно развитие в данных направлениях способствует повышению эффективности административной деятельности полиции и обеспечению в ее деятельности прав человека.

- Разработка Федерального закона "О защите прав граждан в административной деятельности полиции" и его аналоги в зарубежных правовых системах.

Как Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. "О полиции", так и КоАП России содержат ряд положений, направленных на эффективное обеспечение

¹¹ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 2009. С. 118.

прав граждан в административной деятельности полиции. Тем не менее, в науке административного права все чаще поднимается вопрос о разработке проекта Федерального закона "Об административной деятельности полиции". Исходя из большой значимости административной деятельности в вопросах обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан, вызывает некоторое недоумение отсутствие в системе административного законодательства специального закона об административной деятельности полиции.

Действительно, отдельные законодательные акты, регулирующие административную деятельность полиции, закрепляют ряд немаловажных гарантий, направленных на обеспечение прав граждан в данной деятельности. Более того, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. "О полиции" возводит защиту прав граждан в один из принципов - "Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина" (ст. 5, п. 1). Отдельные положения КоАП России также относятся к гарантиям прав граждан в деятельности полиции: презумпция невиновности (ст. 1.5), принцип равенства перед законом (ст. 1.4) и т.п. В то же время ряд актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел, не характеризуются перечислением различных прав граждан и ограничиваются лишь упоминанием о необходимости защиты прав граждан в рамках деятельности полиции (например ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности").

Стоит отметить, что и на подзаконном уровне также установлен ряд гарантий прав граждан в административной деятельности органов внутренних дел. Так, например, Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации¹² содержит список обязанностей и прав сотрудников МВД при рассмотрении обращений, указывает на необходимость "...принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов

¹² Приложение к Приказу МВД России от 12 сентября 2013 г. N 707 "Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации".

гражданина..." (8.1) "...не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина..." (8.5), а также "...позволить гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел...", "...представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании..." (9.1), "...знакомиться с документами и материалами..." (9.2), "...получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов..." (9.3), наконец, истребовать "...возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения" (9.6).

Стоит отметить, что рассмотренные гарантии прав граждан, закрепленные как на законодательном, так и на подзаконном уровне гарантируют - в сравнении с другими текстами - лишь отдельные права граждан. Более того, ни один из рассмотренных текстов не посвящает даже отдельной главы гарантиям прав граждан при осуществлении той или иной административной деятельности органов внутренних дел. Наконец, данные гарантии разбросаны по различным текстам, регулирующим административную деятельность органов внутренних дел, тогда как важность защиты прав человека и гражданина требует от них точности и даже кодификации. Таким образом, складывается несколько неудовлетворительная ситуация, при которой защита прав граждан в деятельности органов государственной власти закрепляется даже на уровне Конституции РФ, тогда как на уровне законов и подзаконных нормативных актов она носит неполный и неточный характер.

Напомним, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. "О полиции" рассматривает участие институтов гражданского общества как одно из средств "...контроля за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом" (ст. 50, п. 1). Более того, непосредственная связь общественного контроля деятельности органов и сотрудников полиции с обеспечением прав граждан подчеркивается п. 3 ст. 50 данного Закона, где указывается, что в

пенитенциарной сфере общественные организации "...осуществляют контроль за обеспечением прав граждан". Таким образом, если и стоит искать пути повышения эффективности административной деятельности полиции с целью совершенствования гарантий прав человека, то их стоит искать именно в форме взаимодействия органов внутренних дел с представителями гражданского общества.

Необходимость создания условий для взаимодействия органов полиции и гражданского общества отмечалась в науке административного права уже не раз. Так, в частности, отдельными авторами необходимость такого взаимодействия была обоснована целью поддержания правопорядка¹³. Тем не менее, ряд научных работ в области административного права все чаще поднимает вопрос об использовании сотрудничества представителей гражданского общества и органов полиции с целью реализации в деятельности последних принципа уважения основных прав и свобод граждан. Это подтверждается и Концепцией совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями, где, в частности, констатируется, что "развитие взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск с общественными объединениями заключается в создании необходимых условий для эффективного участия институтов гражданского общества в разработке и реализации основных направлений государственной политики в области внутренних дел с учетом потребностей и интересов граждан, обеспечения защиты их прав и свобод" (IV)¹³.

На практике организация совместной деятельности полиции и общественности чаще всего преследует цель поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности. Именно с этой целью, в частности, создаются: добровольные народные и казачьи дружины; внештатные подразделения дорожно-патрульной службы; оперативные отряды и отряды

¹³ Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 14.

содействия полиции и т.п. Действительно, взаимодействие полиции с представителями гражданского общества, которое было бы исключительно направлено на совершенствование деятельности полиции с целью более полного обеспечения прав граждан не является настолько интенсивным. Мы можем лишь процитировать несколько инициатив, которые свидетельствуют о том, что организация сотрудничества полиции с представителями гражданского общества ведется именно в данном направлении: Меморандум о сотрудничестве в совместных с представителями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и других правозащитных организаций мероприятиях и акциях, направленных на совершенствование услуг, оказываемых населению правоохранительными органами, а также улучшения взаимоотношений граждан и милиции в целом; Соглашением о сотрудничестве, направлений и форм взаимодействия подразделений системы МВД России с Русской Православной Церковью, традиционными для России конфессиями (буддийской сангхой России, духовными управлениями мусульман России, еврейскими религиозными организациями); организации совместно с Общественной палатой Российской Федерации мероприятий, направленных на формирование гражданского общества в России, участие в оказании конкретной помощи по защите граждан от преступных и иных противоправных посягательств и т.п. Как следствие, в российской практике участия представителей гражданского общества в совершенствовании деятельности органов полиции с целью более совершенной защиты прав граждан еще есть потенциал роста.

1.3. Зарубежный опыт административно-правовой деятельности полиции

Действующее в России законодательство обязывает органы внутренних дел обеспечивать защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, охрану общественного порядка и противодействие преступности. Во

исполнение этих требований МВД России последовательно осуществляет комплекс организационных и практических мер по совершенствованию форм и методов оперативно-служебной, служебно-боевой и управленческой деятельности во всех звеньях системы МВД России.

Одним из условий повышения эффективности функционирования полицейских подразделений является приведение их оперативно-служебной деятельности в соответствие с требованиями Президента РФ по противодействию преступности, неотвратимости ответственности для любого нарушителя, по снижению доли тяжких преступлений, «повороту вспять» динамики уличной, организованной, экономической преступности киберпреступности и коррупции, сформулированными в его обращениях к Федеральному Собранию, выступлениях на заседаниях коллегии МВД России; с рекомендациями науки, требованиями нормативных правовых актов МВД России. Для этого необходимо владеть методикой анализа и оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

Проблема разработки системы критериев и показателей эффективности деятельности органов внутренних дел актуальна на протяжении нескольких десятилетий. Она развивается параллельно эволюции правоохранительной функции государства. Всегда возникал вопрос: как сопоставить цель и результат. В разные периоды времени внимание акцентировалось на различных аспектах, таких как оценка эффективности деятельности по конечному результату, фактически затраченным ресурсам, общественному мнению и т.д.

Все эти подходы отличались внутренними противоречиями. Расчет на конечный результат приводил к тезису «результат любой ценой». А цена нередко была неоправданно выше самого результата. Оценку по затратам очень трудно осуществить технически. Учет общественного мнения затруднителен тем, что «на всех не угодишь».

Сложность проблемы разработки критериев и показателей оценки деятельности органов внутренних дел вызвана прежде всего многофункциональностью системы МВД России, количественной

неопределенностью ряда параметров ее функционирования как социальной системы, наличием явных и скрытых факторов, влияющих на конечные результаты деятельности, недостаточным качеством исходной статистической базы и иными обстоятельствами.

Вопросы оценки эффективности правоохранительной деятельности находятся в центре внимания ученых и практиков различных стран. Изучение международного опыта в этой области говорит о наличии самых разных подходов к оценке состояния дел в национальных правоохранительных системах. Еще в 1970-е гг. специалисты зарубежных государств признали, что выработка критериев оценки эффективности деятельности полиции проблема, имеющая мировое значение. В то же время анализ зарубежной литературы позволяет сделать вывод о том, что на сегодня в мире не существует единых подходов к оценке результативности полицейской деятельности.

Специалисты многих государств склонны считать полицейскую деятельность не поддающейся ни количественной, ни качественной оценке, считая, что результаты правоохранительной деятельности не имеют стандартных норм выполнения, поэтому не представляется возможным выработать методики их оценки¹⁴.

В условиях отсутствия прямого способа оценки эффективности борьбы с преступностью зарубежные специалисты предлагают использовать три косвенных метода, позволяющих вывести общую оценку эффективности правоохранительной деятельности полиции, в наибольшей степени отражающую реальное положение дел:

- 1) достаточно разумное использование официальных данных об уровне преступности;
- 2) опросы жертв преступлений;
- 3) по возможности количественные оценки тех видов полицейской деятельности, которые с профессиональной точки зрения вносят вклад в борьбу с преступностью.

¹⁴ The Police Journal. 1974. Vol. XLVII. № 3. July - Sept.

Наиболее часто используемыми в США критериям для оценки общей эффективности деятельности полиции являются: количество арестов по каждой категории преступлений; процентный показатель дел, следствие по которым завершено; количество жалоб на полицию; служебная нагрузка на полицейского, с которой он справляется; имидж полиции в глазах общественности.

Кроме того, США используют еще два вида оценок эффективности оперативно-служебной деятельности полиции: оценка полученного результата при достижении той или иной цели; оценка использованных ресурсов (рациональное использование людских и материальных ресурсов). Положительная оценка эффективности деятельности полиции в этом случае предполагает рост ее результативности.

В Великобритании, учитывая децентрализованный характер полиции, существуют различные наборы критериев оценки полицейской деятельности.

Одни из них включают такие показатели, как текучесть кадров; количество жалоб на полицию; рост или снижение количества преступлений; способность устранять недостатки в работе.

Другими показателями являются: уменьшение и удержание на приемлемом уровне внутри-общественных трений, конфликтов и столкновений; взаимоотношения с населением, в особенности с некоторыми социальными группами и национальными меньшинствами.

В ФРГ первое место среди критериев оценки эффективности деятельности полиции отводится раскрываемости преступлений.

Наряду с этим показателем, характеризующим в большей степени работу криминальной полиции, используются и другие показатели: профессиональное выполнение своих функций; наиболее оптимальное использование материальных и людских ресурсов; скорость реагирования на происшествия; надежность охраны объектов; умелое предотвращение и пресечение массовых беспорядков и эксцессов; степень готовности к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

В Бразилии борьбу с преступностью осуществляет Управление общественного порядка, в структуре которого имеются гражданская и военная полиция. Гражданская полиция осуществляет раскрытие преступлений. Для учета выполненной работы введена система баллов: количество раскрытых дел или завершенных расследований оценивается в 14 баллов, а нераскрытые дела в 2 балла, количество ордеров на арест 8 баллов, а на обыск 4 балла и т.д.¹⁵.

Для военной полиции, которая осуществляет уличное патрулирование, установлен единственный критерий уровень преступности.

В Чили действуют две государственные полицейские организации: Carabineros (карабинеры в униформе) и следственная полиция (в штатском), в чьи функции входят обеспечение общественного порядка и дорожного движения, расследование преступлений, контроль за исполнением законов.

Установлены стратегические цели Carabineros: обеспечить необходимый уровень общественной безопасности; эффективно использовать имеющиеся ресурсы; сохранять и повышать профессиональный уровень (имеются в виду, в том числе, нравственные, этические качества работников); повышать качество жизни служащих (забота начальников о подчиненных).

Полиция разрабатывает критерии оценки уровня реализации каждой названной цели: критерии-результаты, объяснительные критерии, критерии стратегии развития.

Критерии-результаты фиксируют объективно существующие итоги конкретной деятельности полиции, такие, например, как частота совершения преступлений, восприятие населением собственной безопасности (т.е. в какой степени граждане страны чувствуют себя в полной безопасности) и др.

Объяснительные критерии имеют целью объяснить руководству полиции, а в конечном счете и населению те или иные результаты работы: неформальное посредничество в конфликтах, оперативность реагирования на вызовы, количество раскрытых преступлений, прогулы личного состава, состояние

¹⁵ Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Тр. Акад. управления МВД России. 2015. № 4. С.98.

служебного транспорта, текучесть кадров и иные.

Критерии стратегии развития включают проекты эволюции полицейских структур, их совершенствование в ближайшем и отдаленном будущем¹⁶.

Таким образом, проведенный нами сравнительно-правовой анализ оценки эффективности правоохранительной деятельности полиции за рубежом позволяет прийти к выводу о том, что оценка эффективности это ключ к оптимизации кадровой политики и действенному решению организационных задач. Система оценки эффективности не единообразна, а порой субъективна. Она в значительной степени зависит от общественно-политической ситуации в стране, которая определяется поликультурным характером государства.

Все вышеприведенные примеры разработки и применения различных оценочных систем для полицейских подразделений содержат много полезного, что может быть применено в МВД России, в частности внедрение критериев оценки личности сотрудника правоохранительных органов, касающихся его интеллекта, порядочности, эрудиции, профессионального мастерства, коммуникабельности, материальной обеспеченности и, что особенно важно для современной России, умения работать с населением, вызывая у него не страх и пренебрежение, а уважение и желание помочь.

Таким образом, имеет смысл поразмышлять о дифференциации оценочных систем в зависимости от условий, в которых осуществляют деятельность органы внутренних дел Российской Федерации, группируя их по каким-либо значимым для оценки признакам, которые можно свести в несколько групп.

В первую группу входят показатели, которые опосредованно отражают итоги оперативно-служебной деятельности. Это прежде всего показатели движения (изменения) правонарушительства. Их анализ и оценка позволяют сделать предварительный общий вывод относительно влияния работы личного состава органов внутренних дел на состояние правопорядка.

¹⁶ Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2014. – С.112.

Вторую группу представляют показатели, прямо отражающие фактический объем оперативно-служебной деятельности: количество проведенных рейдов, оперативных отработок, засад, захватов, встреч с населением и многое другое.

Третью группу составляют показатели, отражающие результаты использования сил и средств, осуществляющих оперативно-служебную деятельность: данные об использовании личного состава и дополнительных сил (раскрытие преступлений по горячим следам, задержание патрульными постовыми нарядами правонарушителей, установление виновных по результатам экспертиз).

Четвертую группу образуют так называемые показатели-нормативы, в которых количественно выражены различного рода требования, касающиеся оперативно-служебной деятельности, например сроки рассмотрения заявлений, расследования преступлений, проведения дознания, нормативы нагрузок на личный состав.

Как и всякий процесс, в котором участвуют люди, анализ и оценка эффективности правоохранительной деятельности имеют свои объективную и субъективную стороны. Объективная сторона заключается в том, что анализируемые и оцениваемые сведения существуют независимо от занимающихся этой работой людей. Субъективная сторона проявляется в том, что все суждения аналитиков базируются на выводах, сделанных на основе субъективного индивидуального мышления.

Глава 2. Формы административно-правовой деятельности полиции

2.1. Правовые акты как основная форма административно-правовой деятельности полиции

Под формой понимается конкретное выражение сущности действий субъектов, в рассматриваемом случае – административной деятельности полиции. Форма административной деятельности – внешнее выражение действия субъекта административной деятельности, осуществляемое в рамках его компетенции.

Вид конкретной формы определяется характером действий субъектов административной деятельности по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях такие действия влекут за собой юридические последствия, а в других – нет, например, правовая пропаганда, обучение членов общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка и т. п. В соответствии с этим формы административной деятельности подразделяются на правовые и неправовые.

Правовые формы характеризуются тем, что в них наиболее отчетливо проявляется государственно–властный, управленческий, подзаконный характер полномочий субъектов административной деятельности. Правовые формы рассматриваемой деятельности отличаются от других направлений деятельности полиции (оперативно–розыскной, уголовно–процессуальной) тем, что посредством этих форм практически организуется и реализуется выполнение задач и функций полиции административно–правовыми средствами.

Правовые формы административной деятельности полиции классифицируются по содержанию, целенаправленности и способу выражения.

Правовые формы по содержанию подразделяются на:

– нормотворческие и правоприменительные.

Однако субъекты административной деятельности полиции практически не используют нормотворческую форму, поскольку осуществление нормотворчества относится к компетенции отдельных должностных лиц органов внутренних дел.

Правоприменение – основная правовая форма административной деятельности полиции.

Правоприменение – действия компетентного государственного органа или уполномоченного должностного лица по изданию индивидуального юридически властного решения на основе действующей нормы.

Правоприменительная административная деятельность полиции заключается в действиях субъектов по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права с целью принятия индивидуального акта, т. е. разрешения на основе нормы административного права конкретных вопросов и жизненных ситуаций.

Правоприменительная деятельность включает: установление субъектом применения нормы фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую надлежит применить к данной ситуации; уяснение смысла и содержания нормы, т.е. ее толкование; принятие по делу решения, индивидуального акта; исполнение акта применения нормы права.

По целенаправленности (целям использования) правоприменительные (регулятивная и правоохранительная) формы административной деятельности полиции подразделяются на:

– внешние и внутренние.

Внутренние формы используются для осуществления внутри организационной деятельности: решения штатных вопросов, ведения делопроизводства, непосредственное руководства и управления службами и др.

Правоприменительные формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на субъектов административной деятельности задач и функций, составляющих содержание этой деятельности.

По способу выражения правоприменительные формы административной деятельности (регулятивная и правоприменительная, внутренняя и внешняя) подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (при помощи определенных жестов, условных сигналов, движений, знаков и т. п.).

К неправовым формам административной деятельности полиции относятся формы выражения организационных (организационно–технические) и материально–технических действий.

Содержание организационных действий составляют следующие виды – изучение, обобщение и распространение положительного опыта работы, обучение исполнителей, инструктаж, совещания, оказание практической помощи, подготовку справок, отчетов, делопроизводство, и др.

Материально–технические действия носят вспомогательный характер.

Материально–технические действия и формы их выражения призваны обеспечить четкую работу субъектов административной деятельности. Они облегчают процесс деятельности, повышают ее производительность и культуру.

Все формы можно классифицировать:

Издание правовых актов управления.

Совершение действий юридического характера.

Осуществление организационных действий.

Выполнение материально технических действий.

2.2. Акты контроля и административного надзора

Среди мер административного принуждения, применяемых сотрудниками полиции, меры предупреждения¹⁷ занимают особое место. Эти особенности

¹⁷ Понятия «меры административного предупреждения», «меры предупреждения» и «предупредительные меры административного принуждения» здесь используются как тождественные.

связаны, в том числе и с тем, что предупредительные меры административного принуждения применяются к лицам, не совершавшим правонарушений, но реально ограничивают права и свободы этих лиц, в том числе, предоставленные Конституцией России.

При этом, принимая во внимание большое количество субъектов, уполномоченных применять предупредительные меры, относительную неопределенность оснований их применения по сравнению с другими мерами административного принуждения, неизбежно возникает вывод о наличии определенных трудностей с обеспечением защиты прав и свобод граждан от произвольного их ограничения в ходе применения мер административного предупреждения. «Особенностями норм права, предусматривающих административно-предупредительные меры, является то, что они применяются в исключительных обстоятельствах, содержат меры, ограничивающие уже закрепленные и незыблемые в обычных условиях права и свободы граждан. Указанные особенности применения административно-предупредительных мер требуют выделения их в отдельную группу, они убедительно доказывают, сколь осторожного и внимательного отношения подобные меры к себе требуют»¹⁸.

На важность и необходимость совершенствования рассматриваемой группы мер административного принуждения обращают внимание и программные документы, определяющие основные направления государственной политики в сфере обеспечения безопасности. Так, приоритет профилактических мер является одним из принципов обеспечения общественной безопасности¹⁹; совершенствование системы профилактики правонарушений является одним из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия

¹⁸ Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Право. 1970. № 4. С. 77.

¹⁹ Пп. «г» п. 27 Концепции общественной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

преступным и иным противоправным посягательствам²⁰; совершенствования единой государственной системы профилактики преступности является одним из путей обеспечения государственной и общественной безопасности²¹.

Развитие современного российского законодательства о государственном контроле (надзоре) и практика его применения уже неоднократно выступали предметом серьезного научного обсуждения и острой критики²².

В октябре 2014 г. федеральное законодательство претерпело серьезные изменения: были уточнены полномочия органов государственного контроля (надзора), предметы проверок, процедуры их проведения, а также решен вопрос о соотношении законодательства о государственном контроле (надзоре) и законодательства об административных правонарушениях²³. Бесспорно, эти уточнения крайне важны, так как на протяжении почти семи лет оставался неясным вопрос: если в ходе мероприятий по контролю выявлены признаки административного правонарушения, то следует ли продолжать проверку в рамках предписанного предмета (учитывая ее предельные сроки) либо на этом проверка завершается и вступают в силу требования законодательства об административных правонарушениях?

Для снятия указанного пробела ст. 28.1 КоАП РФ была дополнена примечанием (приведем только интересующий нас фрагмент): "При наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 настоящей статьи повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного

²⁰ Там же, пп. «в» п. 28.

²¹ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

²² Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журн. рос. права. 2014. N 9. С. 140 - 149; Кванина В.В. Государственный контроль (надзор) и юридическая ответственность в сфере технического регулирования // Бизнес, менеджмент и право. 2014. N 1. С. 35 - 41;

²³ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 14 октября 2014 г. N 307-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2014. N 42. Ст. 5615.

правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки".

В свою очередь, ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения (общий срок давности), т.е. по истечении максимум 62 или 92 дней.

Не следует забывать, что необходимо оставить время на рассмотрение дела, которое по общему правилу составляет 15 дней со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. В свою очередь, дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей материалов дела.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок его рассмотрения может быть продлен, но не более чем на один месяц, о чем выносится определение. Срок может быть продлен неоднократно. Недопустимо, чтобы срок рассмотрения дела с учетом продления составлял более одного месяца и 15 дней.

Помимо плановых проверок федеральные контролирующие органы выполняют многочисленные поручения прокуроров о проведении внеплановых проверок, зачастую данные без учета сведений ежегодного Сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей, а также внеплановых проверочных мероприятий органов контроля, что дезорганизует их деятельность. Более того, поручения в федеральные контролирующие органы подписывают помощники прокурора района, города, прокуроры (старшие прокуроры) прокуратур субъектов РФ и иные неуполномоченные лица. В них не указываются основания и подлежащие проверке вопросы.

Результатом является проведение прокурорами проверок в отношении одних и тех же организаций незадолго до либо сразу после осуществления контрольных мероприятий органами контроля.

Специалисты органов контроля нередко привлекаются для проверок по малозначительным вопросам, оценка целесообразности их участия руководством прокуратур не дается, что приводит к нерациональному использованию кадрового потенциала органов контроля (надзора).

Прокурорские полномочия не могут быть использованы для освобождения органов государственного контроля (надзора) от соблюдения регламентированного законодательством порядка проведения плановых и внеплановых проверок".

Все предельно ясно: возбуждение указанных дел об административных правонарушениях было основано на материалах произвольно инициированных проверок, что должно повлечь безусловную отмену вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Более того, фактически проверки не проводились, а материалы формировались, как говорится, "под копирку" по аналогии с иными протоколами и постановлениями.

Можно было бы избежать столь запутанной и неповоротливой системы контрольно-надзорной деятельности, стоило только конкретизировать правила ее проведения, реестр лиц, на которых она распространяется, их статус (т.е. что нужно проверять и нарушение чего можно вменить в вину проверяемым субъектам), вместо того чтобы прописывать мнимые гарантии, по сути, парализующие эффективность контрольных мероприятий.

2.3. Акты лицензирования в административно-правовой деятельности полиции

Тематика лицензионно-разрешительной деятельности (ЛРД) российской полиции традиционно располагается в плоскости задач обеспечения общественной безопасности посредством фактической реализации прикладных предупредительно-профилактических мероприятий в области оборота предметов повышенной общественной опасности. ЛРД заключается в организационно-правовом и методическом обеспечении специальных административно-правовых и гражданско-правовых режимов ограниченной оборотоспособности определенных объектов гражданских прав (товара или продукции, работ, услуг), регулирование и контроль за оборотом которых отнесены к компетенции специально уполномоченных подразделений полиции.

Нормативную базу этой деятельности составляют ст. 55 Конституции Российской Федерации и ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Лицензионно-разрешительная система в административном праве определяется как совокупность норм, правил, стандартов, тарифов и других требований, определяющих установленный порядок (режим), действующий в соответствующей сфере управления, а также органов, обеспечивающих его соблюдение в целях поддержания безопасного развития общественных отношений.

Указом Президента РФ органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности, включены в структуру Федеральной службы войск национальной

гвардии Российской Федерации.

Решение задач по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности возложено на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия).

Войска национальной гвардии наделены полномочиями: контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ полиция остается субъектом контроля в лицензионно-разрешительной сфере. Так, на полицию возлагаются следующие обязанности:

- участвовать в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан;

- осуществлять прием и хранение до передачи в территориальные органы Росгвардии добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ;

- в местностях, в которых отсутствуют подразделения Росгвардии, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику, с последующей передачей в территориальный орган Росгвардии;

- уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам.

В целях обеспечения режима лицензионно-разрешительной системы полиции предоставлены права:

- проверять места хранения, торговли, коллекционирования и

экспонирования оружия,

основных частей огнестрельного оружия, если имеются данные, дающие основания подозревать граждан в совершении преступления, либо имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении;

— проверять у граждан документы, подтверждающие законность владения (использования) ими гражданским или служебным оружием.

Порядок участия в мероприятиях по контролю определяется МВД России совместно с Росгвардией. Новые условия осуществления лицензирования требуют от сотрудников полиции обеспечить эффективный государственный контроль за предметами и объектами лицензионно-разрешительной системы, учитывая подход к данному виду деятельности как к оказанию государственных услуг населению.

Перераспределение государственных контрольно-надзорных функций в указанных сферах в связи с созданием Росгвардии влечет образование новых, как внутриведомственных, так и межведомственных механизмов их реализации.

На этапе формирования новой нормативно-правовой базы органы внутренних дел и подразделения лицензионно-разрешительной работы Росгвардии руководствуются нормативными правовыми актами МВД России, определяющими порядок реализации контрольно-надзорных функций в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности.

Складывающаяся практика совместной деятельности, проработка проблем самостоятельного и совместного решения задач взаимодействующих органов, связанных с контролем за оборотом оружия и частной охранной деятельностью в Российской Федерации, позволяет выработать обоснованные подходы к реализации норм законодательства в рассматриваемых сферах, определить наиболее эффективные формы и методы правоохранительной и правоприменительной деятельности, организационные и тактические основы сотрудничества всех субъектов взаимодействия в целях обеспечения правопорядка, безопасности общества и государства, противодействия

преступности.

При организации взаимодействия федеральных органов государственной власти обеспечивается согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; оптимизируется практическое исполнение мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; укрепляется взаимосвязь с институтами гражданского общества путем непрерывного поддержания прямых и обратных связей, что способствует росту доверия населения к полиции и формированию партнерской модели взаимоотношений с гражданами.

В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими согласованных действий по реализации государственных функций и оказанию государственных услуг, включая образование координационных и совещательных органов, определяется нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, а также согласованными или совместными актами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство.

В соответствии с п. 4 ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»²⁴ порядок организации взаимодействия войск национальной гвардии с МВД России, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, а также полномочия должностных лиц в рассматриваемой сфере определяются совместными нормативными правовыми актами.

Правонарушения в сфере оборота оружия, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным

²⁴ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

кодексом Российской Федерации, посягают на общественный порядок и общественную безопасность. Составление протоколов об административных правонарушениях отнесено к компетенции должностных лиц как органов внутренних дел, так и войск национальной гвардии, а расследование преступлений осуществляется дознавателями и следователями органов внутренних дел. Соответственно, указанное направление организации взаимодействия обоснованно может рассматриваться как мера обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности в целом.

В свою очередь, организация доступа (в том числе удаленного) к имеющимся банкам данных МВД России и Росгвардии позволяет органам внутренних дел получать в режиме реального времени информацию об охраняемых частными охранными организациями объектах для их включения в «единую дислокацию», а также способствует привлечению организаций, осуществляющих частную охранную деятельность, к оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 3 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» «организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка... в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях.

Правила предоставления права содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка утверждены Правительством РФ, а соглашение о содействии оформляется в соответствии с приказом МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений,

предупреждении и пресечении административных правонарушений»²⁵.

Кроме того, информация о владельцах оружия позволяет применять к лицам, представляющим для органов внутренних дел оперативный интерес, превентивные меры, направленные на предупреждение преступлений, совершаемых с использованием оружия.

На основании анализа законодательства, регулирующего правоотношения в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности, и практики его реализации необходимо закрепить в межведомственных нормативных правовых актах основы сотрудничества, позволяющие обеспечить выполнение полномочий как Росгвардии, так и органов внутренних дел при минимальных ресурсных затратах, не допустив при этом снижения качества государственного контроля.

В целях нормативно-правового закрепления вопросов организации взаимодействия органов внутренних дел и подразделений Росгвардии п. 8 Плана-графика подготовки актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации положений Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», предусмотрена разработка совместного приказа МВД России и Рос-гвардии в сфере обеспечения режима лицензи-онно-разрешительной системы.

Еще одним направлением взаимодействия при обеспечении административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы является обеспечение юридических и физических лиц отдельными видами,

²⁵ Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений: приказ МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 // СПС Кон-сультантПлюс.

типами и моделями оружия и патронами к нему, выдаваемыми до 1 января 2018 г. во временное пользование органами внутренних дел.

В соответствии с ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об оружии» оружие и патроны к нему во временное пользование юридическим и физическим лицам выдают органы внутренних дел на основании заключений Росгвардии. Там же указано, что порядок подготовки таких заключений устанавливается Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Таким образом закрепляются правовые и организационные основы взаимодействия Росгвардии и МВД России по вопросам временного обеспечения юридических, должностных и других определенных законом категорий лиц отдельными видами, типами и моделями оружия и патронами к нему. Соответствующий нормативный правовой акт обеспечит реализацию нормы Федерального закона «Об оружии» в части подготовки и оформления Росгвардией заключения о возможности выдачи во временное пользование юридическим и физическим лицам оружия и патронов к нему, а также урегулирует порядок взаимодействия указанных федеральных органов государственной власти в части выдачи органами внутренних дел хранящегося у них оружия и патронов на основании поступивших из Росгвардии заключений.

Также к вопросам взаимодействия относится обеспечение контрольного отстрела огнестрельного оружия с нарезным стволом. В соответствии с федеральными законами «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и «О полиции» до оборудования в территориальных органах Росгвардии помещений для хранения оружия и производства контрольного отстрела огнестрельного оружия с нарезным стволом, но не позднее чем до 1 января 2018 г., полицией осуществляются функции по производству контрольного отстрела огнестрельного оружия с нарезным стволом.

В настоящее время контрольный отстрел производится в подразделениях тылового обеспечения и экспертно-криминалистических подразделениях территориальных органов МВД России. Оружие отстреливается сотрудниками

указанных подразделений, в том числе сотрудниками службы вооружения. Федеральная пулегильзотека, соответственно, находится в ведении МВД России, в связи с чем организация взаимодействия по данному направлению останется актуальной и после указанной даты.

Исходя из вышеизложенного, взаимодействие Росгвардии и МВД России по обеспечению административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы предполагает согласованное по целям, месту, времени, полномочиям, формам и методам их реализации взаимовыгодное сотрудничество, обеспечивающее в пределах компетенции выполнение возложенных на них задач при наиболее эффективном использовании ресурсных возможностей.

Перечисленные аспекты организации взаимодействия полиции и Росгвардии направлены на повышение эффективности реализации правоохранительной функции государства в лицензионно-разрешительной сфере, на укрепление системы органов государственной власти Российской Федерации.

2.4. Административно-юрисдикционные акты

Исследование теоретико-правовых основ административно-юрисдикционной деятельности (далее – АЮД) полиции направлено на выработку идей, призванных регулировать государственно-управленческую деятельность в обществе. Разнообразие применяемых методов научного познания административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции объясняется общей теорией метода, именуемой методологией. Методы познания особенностей АЮД полиции также отражают закономерности некоторого отличия содержания полномочий должностных лиц, имеющих соответствующее специальное звание, от полномочий иных сотрудников ОВД.

Законодательное предназначение полиции обусловило специфику решения задач по защите общепризнанных прав и свобод участников общественных отношений. Являясь составной частью органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция осуществляет свою деятельность на основании закона, наделяющего ее сотрудников правом применения мер государственного принуждения. По мнению профессора В.В. Головки, внутриведомственная специализация по осуществлению правоприменительной деятельности, наряду с широким кругом охраняемых полицией общественных отношений, составляют особенности АЮД²⁶. Рассуждая о применяемых при ее осуществлении мерах государственного принуждения, следует также отметить, что производство по делам об административных правонарушениях и исполнение отдельных видов административных наказаний, законодательно отнесены к числу основных направлений деятельности полиции. Рассматривая АЮД полиции как объект научного познания, следует раскрыть систему специальных методов изучения материальных и процессуальных административно-правовых норм, актов их применения, соответствующих субъективных прав и обязанностей. Основу методологии исследования АЮД полиции составляет концептуальный метод. Его суть состоит в сопоставлении научных взглядов на раскрытие понятия и содержания АЮД, а также особенностей административно-юрисдикционных производств. Указанные производства неразрывно связаны с определенным процессом, а регулирующие такой процесс правовые нормы обладают важным системным качеством, а именно статусом норм административно-процессуального права²⁷. При этом, концептуальное представление о сущности теоретической конструкции административного процесса позволяет говорить о двух сформировавшихся равноправных его концепциях «юрисдикционной» и «управленческой».

По мнению основоположников «юрисдикционной» концепции, предметом административного процесса является разрешение споров,

²⁶ Головки В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С.4-13.

²⁷ Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 10.

относящихся к компетенции административных органов, а также применение ими соответствующих мер воздействия.

Управленческая деятельность наряду с правовыми отношениями включает в себя и неправовые отношения (организационные, материально-технические) которые не подвергаются процессуальному регулированию²⁸.

Административный процесс и составляющие его административные производства пока еще не обеспечены в необходимой мере должным правовым регулированием, а современная АЮД охватывает не только административно-деликтное производство, но и нормативное, правонаделительное, правоприменительное производство позитивного характера²⁹.

Таким образом, концептуальный метод познания позволяет понять функциональную роль АЮД полиции на определенном этапе ее развития.

Таким образом, развитие современного полицейского процесса требует дальнейшего теоретико-правового обоснования³⁰, а прикладное значение перспективных исследований АЮД полиции заключается в выявлении значимых процессуальных проблем в контексте реформирования современного административного законодательства. При изучении АЮД полиции может использоваться онтологический метод, то есть метод анализа административно-правовых норм, содержания актов их применения, прав и обязанностей субъектов АЮД. Как уже было отмечено, современными учеными высказываются самые различные мнения по вопросам системы административного процесса, места административной юрисдикции в нем, выявления правовой природы административно-юрисдикционных производств. Анализируя полномочия должностных лиц, осуществляющих АЮД, профессор

²⁸ Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в современном административном процессе // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы всероссийской ежегодной научнопрактической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 года. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014 Ч. 2. С. 91.

²⁹ Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 5,6,13.

³⁰ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография / А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – С. 9.

А.С. Дугенец одним из первых обратил внимание на наличие двух разномасштабных онтологических подходов к вопросу о структуре исследуемого процесса³¹. Отдавая предпочтение «узкому» пониманию административной юрисдикции самостоятельному виду правоохранительной деятельности, охватывающему рассмотрение дел об административных правонарушениях, он не исключает существование и «широкого» понимания этого правового явления. К таковому он относит осуществление правоохранительной, правоприменительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов), включающее производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, дисциплинарное и согласительное производство³².

Исследование АЮД полиции должно осуществляться с помощью социально-психологического метода. Он позволяет выявить субъективное отношение различных социальных слоев общества к актам административного правоприменения. Указанный метод имеет большое значение для предупреждения возможного злоупотребления административно-юрисдикционными полномочиями. Такие негативные факты могут проявляться не только там, где используется административное усмотрение, но и в иной правоприменительной деятельности должностных лиц полиции.

Актуальность применения данного метода обусловлена прослеживаемой в 2015 году тенденцией снижения качества административной практики полиции в большинстве регионов, и как следствие, увеличения на четверть числа прекращенных дел об административных правонарушениях.

К числу специальных методов исследования следует отнести так называемый прогнозный метод, который направлен на перспективное совершенствование правовых основ АЮД полиции, выработку моделей

³¹ Денисенко В.В., Поздышев А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М.: ГУК МВД России, 2002. – С. 7.

³²

соответствующих административно-процессуальных норм и их экспериментальную проверку. Такого рода прогнозная методология исследования должна быть применена к проекту нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенному в декабре 2015 года в высший законодательный орган государства.

Подготовленный законопроект № 957581-6 соответствует применявшимся ранее подходам к правовому регулированию отношений, составляющих институт административной ответственности. Параллельная кодификация регионального законодательства об административной ответственности будет способствовать окончательному разрешению вопроса о несогласованности некоторых положений в сфере реализации административно-процессуальных полномочий, содержащихся в ч.2 ст.3; п.11 ч.1 ст.12 и п.8 ч.1 ст.13 Федерального закона «О полиции».

В итоге полиция будет наделена правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных региональными законами. Однако, прогнозирование правоприменительной модели нового кодифицированного акта, проводимое на основе анализа компетенционных полномочий сотрудников полиции, позволяет сделать вывод об увеличении общего количества правонарушений, по которым сотрудники полиции вправе осуществлять первоначальное процессуальное документирование (составлять протоколы).

Так, по предварительным аналитическим данным МВД России, объем такого рода правоприменительной компетенции полиции возрастет более чем на 30 составов административных правонарушений. Специальные методы научного познания особенностей АЮД полиции конкретизируются в частных методах, представляющих собой определенные модели действия в процессе исследования той или иной административно-правовой нормы, той или иной административноправовой ситуации. Впрочем, приведенная выше система

специальных методов научного познания АЮД полиции, вовсе не является исчерпывающей.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции как объект научного познания основывается на системе объективно истинного знания, создающейся как наукой в целом, так и самостоятельной отраслью российского права административно-процессуальным правом. Подобная система порождает богатство применяемых научных методов исследования. Их видовое разнообразие обусловлено особенностями административно-процессуальных норм и возникающих административно-процессуальных правоотношений.

Деятельность по разработке административных регламентов органами МВД России – очень значимая работа, которой должно предшествовать выявление перечня выполняемых функций. При этом необходимо основываться на положения федеральных законов, распоряжений и указаний Президента или Правительства России, в связи с тем, что функции периодически пересматриваются. Любой регламент обязан основываться на безоговорочном соответствии всем нормам законодательства.

Регламентирование административно-юрисдикционной деятельности МВД России должно быть направлено на: гарантию безопасности человека и гражданина, юридических лиц, уважение их прав и свобод; профилактику и ликвидацию бюрократизма со стороны должностных лиц; искоренение и своевременное пресечение коррумпированности управления; совершенствование деятельности ОВД России при исполнении своих функций; признание высшей ценностью принципов охраны прав и свобод человека и гражданина в России.

Систематизированное внедрение административных регламентов в повседневную деятельность ОВД России будет способствовать реализации Президентской политики и намеченных стратегических планов. Регламентирование деятельности ОВД РФ позволит осуществить следующие меры:

основательное и эффективное планирование совершенствования

деятельности ОВД РФ, издание регламентов, указывающих правовое положение всех подразделений МВД РФ;

в целях искоренения проблемных моментов, конкретного сотрудника обязать участвовать в деятельности по разработке регламентов.

Проведенный анализ законодательства и научных трудов показал, что вопросам регламентов в системе МВД России уделяется незначительное внимание в процессе нормотворческой деятельности. Действующим законодательством установлены общие нормы разработки и утверждения административных регламентов по осуществлению государственных функций, проведению экспертизы проекта регламента, исполнения государственных функций и регламентов предоставления государственных услуг.

Анализ положений действующих регламентов МВД России позволяет сделать вывод, что поставленные задачи и структура изложения регламентов значительно отличаются между собой.

Развитие ведомственного нормотворчества по разработке и изданию регламентов в рамках действующего ФЗ «О полиции» должно не только способствовать прозрачности деятельности полиции, но решать проблему понижения профессиональной подготовки кадров и способствовать детальному развитию науки. Одной из животрепещущих проблем в деятельности ОВД России остается недоработка регламентов, недостаточное их количество для плодотворной и качественной деятельности. Улучшить это состояние возможно путем детального анализа деятельности полиции и искоренением несвойственных функций ОВД России. Вместе с тем анализ ФЗ «О полиции» показывает, что органы МВД России и наделены значительными служебными полномочиями в процессе выполнения государственных функций³³.

Целесообразно отметить отсутствие научной проработки, научных трудов, посвященных проблемам регламентирования, что позволяет судить о

³³ Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Саратов. фил. учреждения РАН, Ин-т гос-ва и права НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ РАН. – Саратов, 2011. – Режим доступа: <http://igpran.ru/filials/> (дата обращения: 24.06.2016).

востребованности, актуальности исследований в данной области. В ведущих специализированных учреждениях в программе обучения отсутствуют детальное и углубленное изучение регламентирования административно-юрисдикционной деятельности, что приводит к неэффективной научной проработке в области совершенствования регламентирования административно-юрисдикционной деятельности ОВД.

Совершенствование данного упущения возможно путем модернизации сложившейся системы образования, при помощи введения новых юридически-важных дисциплин: «Регламенты исполнительной власти», «Административно-юрисдикционная деятельность ОВД, сущность, проблематика, регламент», «Административное регламентирование деятельности ОВД России», «Регламентирование деятельности в области обеспечения безопасности» и т.д.

Укрепить и прописать в действующем законодательстве нормы, обязывающие исполнительные органы осуществлять деятельность по целенаправленной и плодотворной разработке совместных регламентов. Совершенствуя институт правоохранительных органов, государство, реализуя свое конституционное предназначение, провозглашает приоритет прав и свобод личности, защиту каждого человека и гражданина в обществе, утверждает каждого гражданина высшей ценностью государства.

Согласно выявленным разногласиям и недоработкам, образовавшимся в период реформирования системы ОВД, при обсуждении и утверждении закона «О полиции», было бы идеально предусмотреть разработку специальных регламентов, концепции, за основу которой должен быть принят принцип реализации государственной функции по социально-правовому обслуживанию населения в сфере деятельности полиции. Данный принцип успешно используется в реализации новых стратегиях иностранных государств. Развитие данного направления, должно привести к эффективному участию гражданского общества в формировании и выявлении важнейших задач и критериев

оценки административно-юрисдикционной деятельности ОВД³⁴.

Несмотря на явные успехи в становлении более уважительного отношения граждан к исполнительной власти, к деятельности ОВД России, проблемы тщательной и детальной регламентации деятельности по отношению к гражданину остаются нерешенными и по настоящее время. В жизненных ситуациях гражданину может потребоваться основательная консультация и объяснения, которые не определены в разработанных регламентах. В результате, граждане в таком случае лишаются права, представить аргументы, что является важной составляющей административных процедур.

Исследование позволило выявить и обозначить важные особенности регламентирования административно-юрисдикционной деятельности, ориентированные на разработку предложений по совершенствованию организации данной деятельности:

Совершенствование административной юрисдикции ОВД является сложным феноменом, охватывающим как организационно-структурный элемент, так и процесс управления этой деятельностью.

Основными эффективными мерами в этом направлении должны быть введение единой статистической отчетности о результатах работы субъектов административной юрисдикции, о результатах проводимых мероприятий по усовершенствованию имеющихся регламентов и находящихся в стадии разработки, внедрение в практику ОВД детальных видов анализа и проверки административно-юрисдикционной деятельности.

³⁴ Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Саратов. фил. учреждения РАН, Ин-т гос-ва и права НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ РАН. – Саратов, 2011. – Режим доступа: <http://igpran.ru/filials/> (дата обращения: 24.06.2016).

Глава 3. Методы административно-правовой деятельности полиции

3.1. Сущность и виды мер административного принуждения

В научной и учебной литературе немало написано об административном принуждении, но точнее было бы говорить об административно-правовом. История СССР, России и других стран дает основания для выводов о том, что административное принуждение намного шире административно-правового, что нередко оно связано с произволом, насилием. Для административного принуждения правовая форма еще не стала таким атрибутивным свойством, как для уголовной ответственности³⁵.

Административное принуждение призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах. Однако меры административного принуждения применяются для обеспечения соблюдения не всех без исключения административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные (не имеющие ведомственных границ) правила поведения в сфере государственного управления. Сюда можно отнести правила дорожного движения, пожарной безопасности, обеспечения санитарной безопасности, разрешительной системы и т.д.

Таким образом, являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как средство обеспечения и охраны общественного правопорядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с другими правонарушениями в сфере государственного управления.

При этом меры административного принуждения применяются как в целях предупреждения и пресечения соответствующих правонарушений, так и, будучи наказаниями за административные правонарушения, выполняют карательные функции. Административное принуждение, используемое в

³⁵ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. М.: Норма, 2014. С. 67.

необходимых случаях, является проявлением административной власти, под которой предлагается понимать средства, используемые в процессе реализации исполнительной власти, т.е. фактически юридически властные полномочия субъектов государственно-управленческой деятельности.

Однако надо учитывать при этом ранее отмеченные ограничения (не все субъекты, не все нормы и т.п.). Поэтому объем односторонних юридически властных полномочий таких субъектов, разумеется, шире, чем объем их же полномочий по применению мер административного принуждения³⁶. Наличие средств административного принуждения в распоряжении исполнительных органов (должностных лиц) вовсе не свидетельствует о том, что методы управляющего воздействия основаны исключительно на принуждении.

Нельзя забывать о том, что такие средства нередко являются единственными, с помощью которых можно обеспечивать нормальные условия жизни (например, при стихийных бедствиях, иных чрезвычайных ситуациях); что они служат правоохранительным, т.е. позитивным, целям; что лишь в крайних случаях они применяются в качестве карательных мер, т.е. в буквальном смысле являются принудительными.

Административно-правовое принуждение один из видов правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего (это правоприменительная деятельность, она призвана обеспечить защиту правопорядка, реализуется в рамках охранительных правоотношений и др.)³⁷.

В то же время оно обладает рядом особенностей, система которых и предопределяет его качественное своеобразие, так:

1. Меры административно-правового принуждения применяются в связи с антиобщественными деяниями (как правило, административными правонарушениями), нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-принудительными средствами.

³⁶ Логвиненко И. Ю. Применение мер административного принуждения в особых правовых режимах // Молодой ученый. - 2014. №20. С. 48.

³⁷ Лапина М.А.Административная преюдиция как способ декриминализации уголовных преступлений и разграничения уголовных преступлений и административных правонарушений в современный период // Современное право. 2012. № 7. С.43.

2. Административно-правовое принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения при отсутствии организационного, линейного подчинения между сторонами этого охранительного правоотношения. Оно применяется субъектами публичной функциональной власти и является одним из способов реализации функциональной власти.

3. Множественность и разнообразие субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, еще одна важная его особенность. Осуществлять меры административного воздействия вправе десятки видов органов (государственных, муниципальных, общественных).

4. Административному воздействию подвергаются не только отдельные физические лица, но и организации, коллективные субъекты.

5. Административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами, которые закрепляют виды мер принуждения, основания и порядок их применения³⁸.

Меры административного принуждения разнообразны по своим характеристикам, их достаточно большое количество, и главное, отсутствует единообразное правовое регулирование этих мер. В связи с этим представляется весьма полезной классификация мер принуждения, которая может осуществляться по самым различным основаниям.

Государственное принуждение в зависимости от непосредственного объекта воздействия подразделяют на физическое или психическое принуждение.

Бахрах Д.Н. полагает, что этот критерий позволяет подразделить принуждение на психическое, материальное, организационное и физическое воздействие³⁹. До 50-х годов все меры административного принуждения делились на две большие группы: административные взыскания и иные меры административного принуждения (иногда их еще называли мерами социальной защиты или мерами административного воздействия). В 1956 г. была

³⁸ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2014. С. 211.

³⁹ Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Юристъ, 2013. С. 87.

предложена новая, трехчленная классификация мер принуждения. М.И. Еропкин, основываясь на исследованиях С.С. Студеникина и И.И. Евтихьева, исходил из того, что каждый раз характер конкретной меры принуждения определяется в зависимости от специфики обеспечиваемых правовых отношений в сфере государственного управления⁴⁰.

Таким образом, в качестве критерия классификации был взят способ административно-правового обеспечения правопорядка. В соответствии с этим критерием были выделены три вида мер административного принуждения:

административные взыскания,
меры административного пресечения,
административно-предупредительные меры.

Эта классификация была далее использована Г.Т. Агеенковой, которая для отграничения мер административного пресечения от мер уголовнопроцессуальных предложила учитывать характер юридических фактов, вызывающих к жизни охранительное правоотношение. В частности, на практике не всегда сразу можно определить, какое правонарушение пресекается той или иной мерой административного принуждения. Например, при задержании в электропоезде лица, совершающего мелкое хулиганство, в ходе проверки документов выясняется, что это лицо разыскивается за совершение преступления. Мера административного принуждения превращается в уголовно-процессуальную меру⁴¹.

Таким образом, необходимо учитывать весь комплекс факторов, влияющих на применение той или иной меры: во-первых, это характер юридических фактов, вызывающих к жизни охранительное правоотношение, во-вторых, непосредственная цель применения меры принуждения, в-третьих, способ защиты правопорядка. Пример: ст. 85 Воздушного Кодекса РФ (ВК

⁴⁰ Жумагулов М.И. Сущность мер государственного принуждения в административном праве // Административное право и процесс. 2016. № 2. С.4.

⁴¹ Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения // Административное право и процесс. 2016. № 2. С.4.

РФ)⁴² предусматривает в целях обеспечения безопасности полета, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажа предполетный досмотр, закрепляя право уполномоченных должностных лиц на его проведение и обязанность пассажиров пройти данный досмотр. Это типичная профилактическая мера (или мера предупредительного характера), цель которой предупредить возможное наступление вредных последствий.

Если же есть основания предполагать, что в багаже пассажиров находятся запрещенные к перевозке предметы или вещества, то досмотр осуществляется на основании ст. 27.7 Кодекса об Административных правонарушениях (КоАП РФ)⁴³ как мера административного пресечения с составлением протокола. Цель данной меры пресечь совершающееся правонарушение, факт, вызвавший необходимость применения данной меры административное правонарушение, условия и порядок применения регулируются административным законодательством.

За совершение данного правонарушения, а именно, за нарушение правил перевозки опасных веществ и предметов на воздушном транспорте ст. 11.14 КоАП РФ предусмотрена ответственность в виде штрафа. Это мера административной ответственности, цель которой наказать правонарушителя, основание факт административного правонарушения, способ охраны административно-правовой, правовое регулирование нормы КоАП РФ.

Таким образом, меры административного принуждения весьма многообразны, различаются по целям, основаниям применения, порядку и условиям применения, правовому регулированию и правовым последствиям. Классификация, построенная на прочной научной основе, позволяет определить место и роль той или иной меры административного принуждения в системе средств охраны общественных отношений, правильно осуществлять правовое

⁴² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 23.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁴³ Кодекс Российской Федерации об Административных Правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ст. 1.

регулирование и применение⁴⁴.

Приведем пример из практики. В Мордовии был принят закон «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью», в котором было предусмотрено право органов внутренних дел осуществлять задержание в административном порядке по согласованию с прокурором членов организованных преступных групп сроком до 30 суток. Несмотря на название, фактически данная мера является «по своей сути, основаниям, режиму исполнения и наличию в ней элементов наказания» мерой, имеющей уголовно-правовую и уголовно-процессуальную природу.

Административное задержание как мера административного принуждения должно иметь целью пресечение административного правонарушения, но не преступления. Из этого вытекают весьма серьезные выводы о том, что данный субъект РФ своим законом вторгся в предметы ведения Российской Федерации, поскольку административное право находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, уголовное же и уголовно-процессуальное право относится к предметам ведения Российской Федерации⁴⁵.

Так, например, Розенфельдом В.Г. и Стариловым Ю.Н. была предложена следующая классификация мер:

- административно-предупредительные;
- административное пресечение;
- административное взыскание;
- административно-восстановительные меры⁴⁶.

В другом варианте классификации вычленяют: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, административные

⁴⁴ Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 5. 2015. С. 122.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 14.07.1997. № 28. Ст. 3498.

⁴⁶ Розенфельд В.Д., Старилов Ю.Н. Административное принуждение; Административная ответственность; Административно - юрисдикционный процесс: Учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 67.

взыскания (наказания), меры административнопроцессуального принуждения⁴⁷. В четырехзвенной классификации, описанной Буториной Л.С. представлены четыре формы административного принуждения (но при этом в расчет берется и пятая форма):

предупреждение,
пресечение,
процессуальное обеспечение,
юридическая ответственность (наказание)⁴⁸.

Такая форма правового принуждения как правосстановление не вписывается в вышеуказанную классификацию по нескольким причинам. В том ключе, в котором здесь рассматриваются меры административного принуждения, первостепенной целью являются: профилактика и противодействие подростковых девиаций, приоритет воспитательных, а не карательных мер воздействия на несовершеннолетних правонарушителей. Также немаловажной причиной стоит считать, что остальные меры принуждения направлены на охрану общественного правопорядка, и не акцентируют на устранение последствий его нарушения.

Учитывая специфику применения указанных мер административного принуждения к несовершеннолетним, следует разделить их на две группы:

общие и специальные. К первой группе следует отнести все меры административного принуждения, которые применяются как к несовершеннолетним, так и к совершеннолетним правонарушителям и другим категориям субъектов. К специальным мерам административного принуждения относятся лишь те, которые применяются исключительно в отношении несовершеннолетних. Следует отметить, что ко второй группе, в отдельных случаях, стоит отнести лиц, не достигших возраста административной ответственности.

⁴⁷ Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения. // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 286.

⁴⁸ Буторина Л.С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения. // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 54 - 56.

Стоит обратить внимание на то, что в КоАП РФ, так и в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. (далее КоАП РСФСР), возраст привлечения к административной ответственности остался неизменным. В ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ указано, что административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет⁴⁹. Из этого следует, что основная возрастная группа, в отношении которой могут применяться меры административного принуждения это подростки от шестнадцати до восемнадцати лет. Однако к несовершеннолетним правонарушителям могут применяться меры воспитательного характера (ч.2 ст. 87 УК РФ)⁵⁰. В то же время нельзя рассматривать данные меры как меры административной ответственности, т.к. КоАП РФ четко указывает, что возможность привлечения лица к административной ответственности наступает с шестнадцати лет. Однако здесь не все так однозначно, как кажется на первый взгляд. В указанной статье говорится только об административной ответственности. Но помимо этой меры ученые выделяют еще несколько разновидностей мер административного принуждения.

Таким образом, административно-правовое принуждение это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями. Оно играет важную роль в охране правопорядка, и особо следует отметить его профилактическое значение в борьбе с правонарушениями⁵¹. Прежде всего, это обусловлено тем, что органы внутренних дел, государственные инспекции и другие субъекты исполнительной власти систематически осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил и могут своевременно

⁴⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26 апреля 2016 г.). // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

⁵⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016 г.). // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

⁵¹ Телегин А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 60 - 67

реагировать на их нарушение.

Правильное применение метода принуждения органами государственной власти, гарантирует действенность управленческой деятельности, функционирования административно правовых институтов, непоколебимости правопорядка, формирует условия для постепенного уменьшения и ликвидации правонарушений⁵². Принуждение считается в полной мере законным, подчиняется общим принципам права, используется на базе строгой правовой регламентации, нормативного института оснований, порядка и процедуры осуществления, четких мер принудительного воздействия

Назначение принуждения складывается в восстановлении общественной справедливости, воспитании правонарушителей. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания либо унизить его человеческие достоинства.

Вместе с тем оно охватывает карательный и устрашающие элементы, которые однако носят подчинительный характер, ориентированы на предостережение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их осуществивших.

3.2. Общие правила и требования законности в административно-правовой деятельности полиции

Важнейшим принципом права является принцип законности. Законность, прежде всего, означает, что реализация права или обязанности основывается на строгом соблюдении установленной процедуры⁵³. Принцип законности закреплен в Конституции Российской Федерации, основных нормативных правовых актах Российской Федерации. Соблюдение законности является важнейшим принципом деятельности полиции. Согласно Федеральному Закону

⁵² Пустовойт Ирина Игоревна Место и значение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения // Вестник КРУ МВД России. 2012. №3 (17) С.67-69.

⁵³ Рассказов Л.П. Теория государства и права. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. С. 222. .

«О полиции», полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом, при этом запрещено какое-либо ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

В развитие положений принципа законности отметим, что сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий.

Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства. Также применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом. МВД России обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции.

Необходимо отметить, что в рамках соблюдения принципа законности предусмотрено право граждан на обращения в органы внутренних дел, в том числе с жалобами на действия (бездействия) сотрудников полиции. В целях защиты интересов общества, государства и отдельных граждан от противоправных действий, либо бездействий должностных лиц, связанных с нарушением принципа законности, в нашей стране юридически закреплены и действуют организационно-правовые способы ее обеспечения. Так, например, соблюдение законности в деятельности полиции обеспечивается осуществлением контроля за ее деятельностью, прокурорского надзора, обжалование незаконных действий должностных лиц органов внутренних дел (полиции), а также ответственностью должностных лиц полиции за нарушения законности. Контроль за деятельностью полиции может быть государственным,

внутриведомственным и общественным.

Право высшего контроля за законностью в нашей стране принадлежит Президенту РФ. Он является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, что закреплено в ч.ч. 1 и 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации. Контроль выражается в праве Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (согласно ч. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации). При этом «указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации», но они «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (согласно ч.ч. 2 и 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации). Правительство страны как высший орган исполнительной власти осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации, а в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом Российской Федерации (согласно ч. ч. 2 и 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации).

Основными формами правительственного контроля за деятельностью полиции являются такие, как:

заслушивание руководителей,

проверка состояния работы полиции в целом и по отдельным направлениям,

рассмотрение направляемой полицией информации, ее анализ,

рассмотрение обращений и заявлений граждан, в том числе жалоб, и

принятие соответствующих мер,

и другие.

Существуют и иные виды государственного контроля за деятельностью полиции, например, государственный финансовый контроль, который осуществляет Счетная палата Российской Федерации. Он касается деятельности полиции, в части целевого расходования бюджетных средств, что также является действенным инструментом обеспечения принципа законности в деятельности полиции⁵⁴. Внутриведомственный контроль является важнейшей составляющей в обеспечении принципа законности, он позволяет всесторонне и глубоко оценить состояние деятельности полиции в целом, ее служб, отдельных сотрудников⁵⁵.

Общественный контроль за деятельностью полиции необходимо рассматривать как средство за обеспечением принципа законности. В настоящее время, граждане Российской Федерации, общественные объединения наделены правом осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции. Особо в системе общественного контроля необходимо отметить значение Общественной палаты Российской Федерации.

Особую форму контроля за деятельностью полиции представляет деятельность Общественных наблюдательных комиссий и членов этих комиссий, которые осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». При органах внутренних дел образуются и функционируют Общественные Советы, которые также осуществляют контроль за законностью.

⁵⁴ Морукова А.А. Развитие механизмов сотрудничества институтов финансового контроля и правоохранительных органов при обеспечении экономической безопасности. Автореферат диссертации. М., 2004. 23 с.

⁵⁵ Кардашевский В.В., Морукова А.А., Сосновская Ю.Н. и др. Основы управления и делопроизводство в ОВД. М.: МосУ МВД России, 2013. 181 с.

В заключение необходимо отметить, что обеспечение важнейшего принципа права – принципа законности – имеет первостепенное значение в деятельности полиции, и в настоящее время в условиях усиления внутренних и внешних угроз национальной безопасности приобретает особо актуальное значение.

Считаем, что использование общественного контроля за деятельностью полиции в совокупности с другими видами контроля может позволить достичь действительно желаемого эффекта. При этом следует отметить, что контроль как средство обеспечения законности должен рассматриваться не как самоцель, а как инструмент, призванный выявить причины и условия отклонений в развитии системы и выработать шаги по их устранению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формы административной деятельности полиции – это внешне выраженные группы действий, однородные по своему характеру и правовой природе, а также результаты таких действий, при помощи которых осуществляются функции, возложенные на полицию в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Это не что иное, чем средство, с помощью которого происходит исполнение должностных обязанностей сотрудниками полиции. Институт форм административной деятельности полиции находит свое отражение во всех сферах служебной деятельности органа внутренних дел. Данное обстоятельство связано с тем, что свои функции полиция выполняет каждый день, а форма административной деятельности неразрывно с ними связана. Не обращая внимания на значимость и наличие данного института в профессиональной деятельности, сотрудники полиции с ним сталкиваются, ибо иное просто невозможно.

В ходе осуществления административной деятельности полиции осуществляется правоприменение как позитивного, так и «негативного» характера. В частности, первая группа отношений возникает в ходе предоставления органами полиции тех или иных государственных услуг, вторая группа отношений, как мы уже отмечали, это отношения негативного характера, они возникают тогда, когда имеют место различного рода правонарушения, на которые полиция обязана реагировать.

Независимо от видов административных правоотношений, а также оснований их возникновения, полиция в пределах своей компетенции обязана максимально обеспечивать права и свободы гражданина. Для того чтобы эта деятельность была максимально эффективной, необходим комплекс условий, которые в своей совокупности дадут возможность полиции на всех стадиях правоприменительного процесса принимать правильные как материальные, так и процессуальные решения.

Вид конкретной формы определяется характером действий субъектов административной деятельности по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях такие действия влекут за собой юридические последствия, а в других – нет, например, правовая пропаганда, обучение членов общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка и т. п. В соответствии с этим формы административной деятельности подразделяются на правовые и неправовые.

Исследование позволило выявить и обозначить важные особенности регламентирования административно-юрисдикционной деятельности, ориентированные на разработку предложений по совершенствованию организации данной деятельности:

Совершенствование административной юрисдикции ОВД является сложным феноменом, охватывающим как организационно-структурный элемент, так и процесс управления этой деятельностью.

Обыденные мероприятия, согласно предшествующему опыту, не в силах действительно повысить уровень регламентирования административной юрисдикции ОВД, этапы совершенствования этой деятельности должны базироваться на основе комплексной долгосрочной программы и разработки недостающих регламентов для плодотворной деятельности ОВД.

Основными эффективными мерами в этом направлении должны быть введение единой статистической отчетности о результатах работы субъектов административной юрисдикции, о результатах проводимых мероприятий по усовершенствованию имеющихся регламентов и находящихся в стадии разработки, внедрение в практику ОВД детальных видов анализа и проверки административно-юрисдикционной деятельности.

Административно-правовое принуждение это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями. Оно играет важную роль в охране правопорядка, и особо следует отметить его

профилактическое значение в борьбе с правонарушениями. Прежде всего, это обусловлено тем, что органы внутренних дел, государственные инспекции и другие субъекты исполнительной власти систематически осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил и могут своевременно реагировать на их нарушение.

Правильное применение метода принуждения органами государственной власти, гарантирует действенность управленческой деятельности, функционирования административно правовых институтов, непоколебимости правопорядка, формирует условия для постепенного уменьшения и ликвидации правонарушений. Принуждение считается в полной мере законным, подчиняется общим принципам права, используется на базе строгой правовой регламентации, нормативного института оснований, порядка и процедуры осуществления, четких мер принудительного воздействия

Назначение принуждения складывается в восстановлении общественной справедливости, воспитании правонарушителей. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания либо унижить его человеческие достоинства.

Вместе с тем оно охватывает карательный и устрашающие элементы, которые однако носят подчинительный характер, ориентированы на предостережение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их осуществивших.

Общественный контроль за деятельностью полиции необходимо рассматривать как средство за обеспечением принципа законности. В настоящее время, граждане Российской Федерации, общественные объединения наделены правом осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции. Особо в системе общественного контроля необходимо отметить значение Общественной палаты Российской Федерации.

Особую форму контроля за деятельностью полиции представляет деятельность Общественных наблюдательных комиссий и членов этих комиссий, которые осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в

местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Считаем, что использование общественного контроля за деятельностью полиции в совокупности с другими видами контроля может позволить достичь действительно желаемого эффекта. При этом следует отметить, что контроль как средство обеспечения законности должен рассматриваться не как самоцель, а как инструмент, призванный выявить причины и условия отклонений в развитии системы и выработать шаги по их устранению.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.
3. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 № 3–ФЗ // Российская газета. 2011. 8 февраля.
4. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Саратов. фил. учреждения РАН, Ин-т гос-ва и права. – Саратов, 2011. – Режим доступа: <http://igpran.ru/filials/> (дата обращения: 24.06.2016).

Монографии, публикации, учебная литература

5. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / О.И. Бекетов, С.Н. Бочаров, А.И. Каплунов и др. М., 2009.
7. Адмиралова И.А. Правовое регулирование методов убеждения и принуждения в деятельности полиции как средств обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 18.
8. Афанасьев А.Ю., Репин М.Е. Некоторые особенности расследования коррупционных преступлений на первоначальном этапе // Наука. Мысль. 2015. № 12. С. 82–86.
9. Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2014.
10. Васильев В.В., Майорова С.А. Убеждение и принуждение в административной деятельности полиции // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 173.
11. Герасимова Н.П., Юнусов А.А. Правоприменительная деятельность органов

внутренних дел по обеспечению прав человека и гражданина. – Челябинск, 2003. – С. 36.

12. Григорьев Ф.А. Акты применения права. – Саратов, 1995. – С. 5.

13. Гусев Р.Г. Зарубежный опыт разработки критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов // Новый юридический журнал. 2012. № 3. С. 222–227.

14. Демидов Ю.Н. Административная деятельность полиции. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. 527 с.

15. Дрозд А.О. Административно-юрисдикционная деятельность, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции (по материалам ГУ МВД России по Алтайскому краю) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 9.

16. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С 81–82.

17. Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 3.

18. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13.

19. Кардашевский В.В., Морукова А.А., Сосновская Ю.Н. и др. Основы управления и делопроизводство в ОВД. М.: МосУ МВД России, 2013. 181 с.

20. Кареева-Попелковская К.А. К вопросу о классификации мер административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 103.

21. Киселев А.К. Общественность и полиция в Европе: опыт последнего десятилетия // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 54–58.

22. Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Тр. Акад. управления МВД России. 2015. № 4. С.98.

23. Копытов Ю.А. Правоведение: теория государства и права.– Екатеринбург, 2008. – С. 254. Ч. 1.

24. Лазаренкова О.Г. Право удержания и самозащита в современном гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена. СПб., 2007. С. 177.
25. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право : учебник. М., 1996. С. 170–173.
26. Морукова А.А. Развитие механизмов сотрудничества институтов финансового контроля и правоохранительных органов при обеспечении экономической безопасности. Автореферат диссертации. М., 2004. 23 с.
27. Назаренко И.А. Принципы деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера / И.А. Назаренко // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 38-41.
28. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996. – С. 211.
29. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.
30. Рассказов Л.П. Теория государства и права. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. С. 222.
31. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2017.
32. Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 3 (27). – С. 41–46.
33. Самойлюк Р.Н., Афанасьев А.Ю., Миннебаев Р.Х. Особенности административноюрисдикционной деятельности ДПС ГИБДД по обеспечению безопасности дорожного движения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4 (32). С. 177–181.
34. Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1.
35. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – С. 449.
36. Труфанов М.Е. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел // Административная деятельность ОВД / под ред. М.В. Костенникова, А.В.

Куракина. М., 2014. С. 408.

37. Тулев В.О. Теоретико-правовые аспекты организации взаимодействия в деятельности руководителей территориальных органов МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2 (30).

Электронные ресурсы

38. Толковый словарь / под ред. Т.Ф. Ефремовой [Электронный ресурс]. URL: <http://www.efremova.info/word/ubezhdenie.html#.VhuyrOztnko> (дата обращения: 11.11.2015).

Иностранная литература

39. The Police Journal. 1974. Vol. XLVII. № 3. July Sept.