

Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР ПРЕСЕЧЕНИЯ

Аннотация: Меры административного пресечения, реализуемые сотрудниками полиции — это составная часть системы административного принуждения, включающая организационные, словесно-психологические, имущественные и организационные средства, которые реализуются при наличии отклоняющегося как от законно установленных, так и об общепринятых норм поведения физических и юридических лиц, возникновении обстоятельств техногенного, природного и иного характера. Эти меры направлены на предупреждение, пресечение, а также процессуальное оформление административных правонарушений, иных противоправных деяний или чрезвычайных происшествий. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретический, эмпирический методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Реализация исполнительной власти, а также обеспечение общественного порядка находят свое практическое осуществление лишь непосредственно с помощью определенных способов и методов стратегического воздействия на сознание и поведение людей. В качестве этих способов на данном этапе развития общества выступают два взаимодополняющих метода государственного управления — убеждение и принуждение. Свое социальное назначение, а также эффективность своего воздействия данные методы находят в том, что они, во-первых, обуславливаются общими социально-экономическими закономерностями развития общества, во-вторых, обязательно должны находиться в неразрывном единстве, в-третьих, находятся в зависимости от того, насколько правильно и социально адекватно отражают требования жизни, экономические и политические потребности развития общества.

Ключевые слова: полиция, пресечение, административные, правоотношения, принуждение, надзор, юрисдикция, органы, МВД, правоохрана.

Полиция, как самый универсальный правоохранительный орган, реализует комплекс стимулирующих методов, а также целую систему методов принуждения, которые при наличии воли государства заставляют физических и юридических лиц соблюдать установленные законом запреты и ограничения. Таким образом, государственное принуждение занимает центральное место в деятельности полиции. Именно посредством принуждения в большинстве случаев осуществляется противодействие преступлениям и административным правонарушениям, в ходе такой деятельности возникают самые различные правоотношения, в этой связи есть все основания обратиться к их содержанию. Так, в юридической науке нет более важного и, как правило, дискуссионного вопроса, чем вопрос о сущности и особенностях правовых отношений. И этому есть

свое объяснение. Во-первых, проблема правовых отношений вообще является важной для общей теории права, а во-вторых, те или иные правоотношения уходят к предмету соответствующей отрасли права. В правовых отношениях наиболее ярко и собирательно отражаются специфические особенности механизма правового воздействия на общественные связи. В них отчетливо проявляется и специфика правовых методов регулирования общественных отношений, используемых различными отраслями права. Все это говорит о том, что правовые отношения занимают одно из центральных мест в юридической науке и правоприменительной практике¹.

¹ См.: Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986. — С. 31.

Статья подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

Как показывает правоприменительная практика в сфере внутренних дел, органы внутренних дел являются одним из основных субъектов административно-правовых отношений, которые возникают в различных отраслях и сферах государственного управления, а особенно в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Это и закономерно, поскольку смысл деятельности органов внутренних дел (полиции) — защита жизни, здоровья, достоинства, прав и свобод личности, охрана собственности, общественных и государственных институтов от противоправных посягательств. В процессе осуществления административной деятельности органы полиции: обеспечивают безопасность личности, предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения; выявляют и раскрывают преступления, охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность; защищают частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности, оказывают помощь физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Таким образом, полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Выполняя возложенные законодательством на сотрудников полиции обязанности, они достаточно часто вступают в административно-правовые отношения с физическими и юридическими лицами, в том числе и при применении к ним мер административного пресечения. И от того насколько детально законодательством будет урегулирована их административная деятельность в сфере применения мер пресечения, напрямую будет зависеть уровень законности и правопорядка в сфере внутренних дел. Эти и ряд других обстоятельств обуславливают необходимость рассмотрения специфики административных правоотношений, возникающих при применении сотрудниками полиции мер пресечения. Значение административным правоотношениям, обусловленным применением мер пресечения придает и тот факт, что в системе МВД России происходят глубокие структурные преобразования, которые, безусловно, будут отражаться на содержании административно-правовых отношений с участием

сотрудников полиции. Административные правоотношения представляют собой вид правовых отношений разнообразных по своему характеру, юридическому содержанию и участникам. Административно-правовым отношениям свойственны все признаки любого правового отношения, как-то первичность правовых норм, вследствие чего правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение данной правовой нормы, придающего ему юридическую форму, регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой. В юридической литературе существует определение административно-правового отношения как урегулированного административно-правовой нормой управленческого правового отношения, в котором стороны выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантируемых административно-правовой нормой².

Круг общественных отношений, регулируемых нормами административного права достаточно широк. Он не ограничивается сферой государственно-управленческих отношений, а включает в себя еще два вида общественных отношений — полицейские и отношения в области административной юстиции. В связи с этим представляется необходимым выделить некоторые особенности, способные служить основой для отграничения административно-правовых отношений от других видов правоотношений. Они достаточно существенны, поскольку на природу административных правоотношений оказывают определяющее влияние: сфера их возникновения; специфика административно-правового регулирования; содержание административно-правовых норм. На первый план выдвигаются предмет и метод административного права, которые дают необходимую основу для проведения видовых различий между правоотношениями.

Проблема этих отношений всегда была остро дискуссионной³, причем переход системы государственного управления к условиям рыночных отношений еще больше усиливает это качество. Достаточно распространенным является мнение, что

² См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 1995. — С. 58.

³ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. — Л., 1972; Козлов Ю.М. Административные правоотношения. — М., 1976.

административно-правовые отношения в отличие от иных, прежде всего гражданско-правовых отношений, являются властеотношениями, построенными на началах «власть — подчинение». Для подобной оценки имеются определенные основания, однако буквальное истолкование формулы «властеотношения» требует некоторых уточнений. В современный период властеотношения, как категорию, не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений. Однако именно данный признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами полицейской деятельности, связанной с применением мер административного пресечения⁴.

В административно-правовых отношениях всегда в той или иной форме, в том или ином объеме должен найти свое выражение публично-правовой, то есть государственный, интерес. Налицо прямая связь административно-правовых отношений не только с выражением, но и с обеспечением управленческих целей и интересов государства. Административно-правовые отношения напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов государственного управления и, прежде всего органов исполнительной власти. И эта их особенность отражается на поведении любых участников такого рода правовых отношений, в связи с этим их права и обязанности непременно связаны с практической реализацией исполнительной власти.

Определяющая черта административно-правовых отношений состоит в том, что они складываются преимущественно в особой сфере государственной и общественной жизни — в сфере государственного управления. Административно-правовые отношения возникают не просто в сфере государственного управления (здесь могут возникать и уголовно-правовые, финансовые, гражданские отношения), границы которого весьма широки, но и в связи или по поводу использования полномочными субъектами исполнительной власти своей компетенции в сфере применения мер административного пресечения.

Названная особенность административных правоотношений объясняется тем, что полицейская деятельность, составляющая основной объект административно-правового регулирования, равно как и связанные с ней общественные отношения, прямо и непосредственно выражают волю

и интересы государства. Выразить их может только такой субъект, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий полицейского характера. Вследствие этого, в административно-правовых отношениях, вызванных применением мер административного пресечения, всегда одной из сторон является официальный представитель публичной власти, в нашем случае сотрудник полиции⁵.

Административно-правовые отношения, связанные с применением мер пресечения по своей сути, являются организационными, а также принудительными отношениями. При этом имеется в виду их прямая связь с реализацией функций полиции, которые по своему содержанию направлены прежде всего на обеспечение правопорядка в различных сферах государственного управления. В их рамках происходит обеспечение этого процесса структурными, кадровыми, материальными и прочими атрибутами, без которых механизм публичного управления в сфере внутренних дел вряд ли может реально функционировать. Государственное управление, в сфере которого складываются административно-правовые отношения, в конечном счете, сводится к осуществлению функций, направленных на организацию совместной деятельности людей, что прямо вытекает из его природы и социального назначения⁶.

Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны, которая не обладает властными полномочиями, не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Административно-правовые отношения могут возникать и вопреки желанию или согласию второй стороны. Этот признак в наибольшей степени отличает рассматриваемые отношения от гражданско-правовых отношений⁷.

Рассмотренная особенность административно-правовых отношений предопределяется прежде всего тем, что в них, как правило, участвует субъект публичной власти, которому административно-правовая норма предписывает в данных условиях совершение таких действий, которые влекут за со-

⁴ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 32.

⁵ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 34.

⁶ См.: Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986. — С. 31.

⁷ Там же.

бой возникновение конкретных административно-правовых отношений. Так, полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Таким образом, полиция обязана по своей инициативе и своими действиями создавать подобное юридическое последствие, не вступая при этом с другой стороны в договорные отношения, что характерно для гражданско-правовых отношений. Нормы административного права фактически формулируют в подобных случаях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет публичную власть (должностное лицо).

Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой. Нормами административного права установлен иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм. В этом случае юридическая ответственность одной из сторон наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет о нарушении публично-правовых интересов в сфере государственного управления. Именно поэтому органы государственного управления (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований норм административного права. Возможна и ответственность одной стороны административно-правового отношения перед другой, но в ограниченных случаях и пределах⁸. Так, в соответствии со статьей 4.7

КоАП РФ: «Возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением», судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства⁹.

Административные правоотношения, возникающие в сфере государственного управления, предполагают участие в них органов внутренних дел (полиции). Эти отношения характеризуются не только властью и подчинением, но и равенством сторон. Проявление властности со стороны полиции возможно в деликтных правоотношениях. Однако в ряде случаев административно-правовые отношения строятся на основе равенства сторон и возникают при оказании сотрудникам полиции помощи лицу, пострадавшему от правонарушения или находящемуся в общественном месте в беспомощном состоянии, при обжаловании незаконных действий сотрудников помощи, и в других случаях. Так, действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд¹⁰.

Административно-правовые отношения в деятельности органа внутренних дел нередко возникают по инициативе гражданина. Только от его воли, действий зависит, будет или не будет существовать то или иное правоотношение. В подобных случаях гражданин имеет права, а органы полиции обязанности рассмотреть в установленном законодательством время заявление. Причем органы полиции не вправе отказаться от принятия соответствующего мотивированного решения по вопросу интересующего гражданина. Свое решение полиции излагают в юридическом акте, который не всегда является обязательным для гражданина¹¹.

Деятельность органов внутренних дел, в процессе которой возникают административно-право-

⁸ См.: Абулгазин С.Б. Административно-правовые отношения в деятельности милиции по охране общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1982. — С. 84.

⁹ См.: Котюргин С.И. Функции советской милиции. — Омск, 1975. — С. 45.

¹⁰ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 43.

¹¹ См.: Там же. — С. 34.

вые отношения, регламентируется многочисленными нормативными правовыми актами. Анализ норм административного права и практики их применения в сфере реализации мер пресечения показывает, что административно-правовые отношения в деятельности полиции возникают как при участии органов внутренних дел, так и других органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, физических и юридических лиц. Правовое отношение и, в частности, административно-правовое отношение состоит из обязанностей и прав его участников, в административно-правовом отношении субъективному праву одних участников соответствуют обязанности других.

Обязанности сотрудников полиции, как участников административно-правовых отношений, можно классифицировать на ряд групп: по обеспечению личной безопасности граждан; по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; по раскрытию преступлений; по оказанию помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов¹².

Обязанность участника административно-правового отношения есть обусловленная государственной защитой, а также требованиями управомоченного участника необходимость определенного поведения. Права и обязанности участников административно-правовых отношений следует рассматривать в неразрывной связи с определенными субъектами прав и обязанностей, в единстве с правовыми отношениями, в которых они участвуют.

Административно-правовые отношения в деятельности полиции отличаются тем, что их участники обладают специфическими субъективными правами, обусловленными сферой охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, особенностями правового положения органов внутренних дел, характером выполняемых ими задач. Специфика субъективных прав участников рассматриваемых правовых отношений выражается в следующем: они возникают в особой сфере государственного управления; связаны в основном с удовлетворением неимущественных потребностей личности; им соответствуют обязанности органов

внутренних дел. Субъективные права участников административно-правовых отношений в деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности многочисленны и неоднородны¹³.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹⁴ представляется возможным выделить субъективные права, которыми обладают сотрудники полиции как участники административно-правовых отношений. Так, сотрудник полиции реализует свои права в процессе своей правоохранительной деятельности постоянно, независимо от времени и места нахождения. И субъективные права, возлагаемые на сотрудника полиции, в частности, при осложнении оперативной обстановки, возникновении чрезвычайных обстоятельств и др.

К первым можно отнести следующие права сотрудников полиции: требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления либо административного правонарушения; получать от них необходимые объяснения, сведения, изымать документы, имеющие признаки подделки; использовать транспортные средства, а также средства связи, принадлежащие предприятиям, учреждениям, общественным объединениям и гражданам; в установленном законом случаях применять физическую силу, специальные средства, использовать и применять огнестрельное оружие и др.

Ко вторым, возлагающим на сотрудников дополнительные права, относятся следующие: оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, при проведении карантинных мероприятий; пресечение массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений, организаций, а также в иных предусмотренных законом случаях временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также допуска граждан на отдельные участки местности, объекты и др.

Всякому субъективному праву участников административно-правовых отношений в деятельности органов внутренних дел соответствует обязанность другого участника. Важнейшим составным

¹² См.: Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986. — С. 31.

¹³ См.: Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986. — С. 31.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

элементом структуры любого правоотношения, включая административно-правовое, в деятельности полиции является объект. Анализ административно-правовых отношений в деятельности полиции позволяет сделать вывод, что их объект отличается от объекта иных правовых отношений. Специфика его обусловлена компетенцией органов внутренних дел, а также формами и методами их деятельности. Под объектом административно-правовых отношений в деятельности органов внутренних дел понимается поведение, деятельность участников правоотношения, иногда это материальные и духовные блага, услуги и личные неимущественные блага, в целях обладания которыми физические и юридические лица вступают в административные правоотношения¹⁵.

Резюмируя вышеизложенное, можно определить, что административно-правовые отношения в деятельности органов полиции — это особая форма выражения общественных отношений, возникающих и существующих на основе норм административного права и складывающихся в деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹⁶.

Административно-правовые отношения в деятельности органов полиции обладают рядом специфических черт. Во-первых, данные отношения возникают в особой сфере государственного управления. Во-вторых, анализ административно-правовых отношений в деятельности органов внутренних дел позволяет сделать вывод, что их объект отличается от объекта иных правовых отношений. Специфика его обусловлена компетенцией органов внутренних дел, а также формами и методами их деятельности. Этот вид правоотношений образует основное содержание деятельности полиции¹⁷.

В юридической литературе об органе внутренних дел говорится в основном как о субъекте права. В качестве субъекта административных правоотношений орган внутренних дел прежде всего выступает частью общей системы органов государственного управления и обладает всеми признаками. В то же время для органа внутренних дел присущи специфические черты, отличающие его от других органов системы государственного управления. Для того чтобы стать участником ад-

министративных правоотношений, орган внутренних дел должен обладать свойством субъекта административного права. Это свойство он получает с момента своего образования. Орган внутренних дел — исполнительный орган государства, на который законодательством возложены задачи: обеспечение личной безопасности граждан; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством, оказание в пределах компетенции органов внутренних дел помощи гражданам, должностным лицам, организациям в осуществлении их прав и законных интересов. Для реализации вышеперечисленных задач органы внутренних дел наделяются соответствующими государственно-властными полномочиями, в частности полномочиями по применению мер административного принуждения (мер административного предупреждения, мер административного пресечения, мер административно-процессуального обеспечения и административных наказаний)¹⁸.

Осуществление задач и полномочий органом внутренних дел осуществляется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Распорядительный характер деятельности органа внутренних дел проявляется в том, что, исполняя нормативные правовые акты, он дает обязательные для исполнения распоряжения и принимает, как уже выше указывалось, меры административного принуждения. В то же время орган внутренних дел отличается по характеру деятельности от многих органов государственного управления. Эта способность обусловлена не только объектом воздействия, но и спецификой построения организации его деятельности, а именно тем, что орган внутренних дел, как правило, непосредственно организует и осуществляет практическую деятельность, связанную с охраной общественного порядка. Органы внутренних дел привлекают к административной ответственности за мелкое хулиганство, за нарушение правил дорожного движения и т.д. Сочетание в деятельности органа внутренних дел управленческих процессов с практическим осуществлением охраны правопорядка

¹⁵ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 43.

¹⁶ См.: Абулгазин С.Б. Указ. раб. — С. 94.

¹⁷ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 31.

¹⁸ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 34.

представляет собой специфическую особенность этого органа как субъекта административного правоотношения. Органу внутренних дел в то же время присущи все иные признаки органа государственного управления¹⁹.

Орган внутренних дел осуществляет оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и административную деятельность. Административная деятельность, в процессе которой, главным образом, и возникают административно-правовые отношения, наиболее значительна и объемна, поэтому не случайно, что охрана общественного порядка названа среди приоритетных задач, решаемых МВД России, и ее осуществлением занято большинство сотрудников органов внутренних дел (полиции).

Принимая во внимание тот факт, что в административных правоотношениях участвуют сотрудники органа внутренних дел, представляется необходимым рассмотреть орган внутренних дел как субъект административного правоотношения с позиции системы, наделенной правами и юридическими обязанностями. При этом возникает вопрос, кто же является субъектом этих отношений: орган внутренних дел в целом или его начальник, подразделение органа внутренних дел или сотрудники этого подразделения. Решение этого вопроса имеет практическую значимость. Представляется, что ответ на этот вопрос не может быть однозначным.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. «О полиции»²⁰ полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей (ст. 4).

Основным субъектом рассматриваемых административных отношений является сотрудник органа внутренних дел. Административное законодательство представляет каждому сотруднику органа внутренних дел право выступать в качестве субъекта административного правоотношения и наделяет его для этого соответствующими полномочиями.

Признавая сотрудника органа внутренних дел одним из субъектов административного правоот-

ношения, необходимо отметить, что анализ законодательства и практики позволяет утверждать — субъектом рассматриваемых отношений может быть орган внутренних дел в целом. Дело в том, что ни один сотрудник органа внутренних дел не обладает всей компетенцией органа, даже его начальник, так как компетенция начальника органа внутренних дел производна от компетенции органа внутренних дел в целом. Орган внутренних дел — не только простой набор индивидуальностей, а органическое целое со строго определенными целями, и он вступает во многие административные правоотношения. Структурные подразделения органа внутренних дел также являются субъектами административных правоотношений. Такие отделы и отделения, как Государственная инспекция безопасности дорожного движения и т.д. осуществляют административную деятельность в конкретной сфере внутренних дел на основе специализации управленческой деятельности. Каждому подразделению соответствует свой объект управления, и они вступают в строго определенные административные правоотношения²¹.

Так, подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России оказывают управляющее воздействие на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Иными словами, проявляется характерная для управления зависимость, а именно: любому объекту управления должен соответствовать субъект управления.

Орган государственного управления осуществляет свою деятельность на строго определенной территории. Применительно к органу внутренних дел это выражается в том, что он выполняет свои задачи на территории соответствующего муниципального образования. Однако анализ законодательства показывает, что административная деятельность органа внутренних дел может осуществляться за пределами территории, обслуживаемой этим органом.

Так, в соответствии с действующим законодательством на каждого сотрудника органа внутренних дел возложена обязанность охранять общественный порядок. Это предполагает применение мер предупреждения и пресечения в отношении правонарушителей, независимо от места работы сотрудника органов внутренних дел (полиции) и территориальной расположенности органа внутренних дел: также независимо от территории следует содействовать должностным лицам всех

¹⁹ См.: Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986. — С. 31.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

²¹ См.: Абулгазин С.Б. Указ. раб. — С. 94.

организаций при исполнении ими служебных обязанностей в случаях отказа граждан подчиниться их законным требованиям, это же относится и к оказанию помощи гражданам, находящимся в общественных местах в беспомощном состоянии²².

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. «О полиции»²³ сотрудник полиции, проходящий службу в территориальном органе, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом, в соответствии с замещаемой должностью и должностным регламентом (должностной инструкцией). За пределами указанной территории сотрудник полиции выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ст. 25).

Деятельность органа внутренних дел, как и других органов государственного управления, носит государственно-властный характер, который проявляется в следующем: в предоставленных правах и обязанностях; в праве издавать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всем тем, кому они адресованы, в осуществлении деятельности от имени государства.

При анализе органа внутренних дел как системы, наделенной правами и юридическими обязанностями, необходимо установить, кто же является субъектом этих отношений: орган внутренних дел в целом или его начальник, подразделение органа внутренних дел или сотрудники этого подразделения? Решение этого вопроса имеет практическую важность, и значимость его увеличивается при определении его компетенции и меры ответственности за порученное дело. Анализ административно-правовых норм позволяет утверждать, что участниками исследуемых отношений в лице органа внутренних дел могут быть различные его структурные элементы. В административных правоотношениях орган внутренних дел может участвовать как единое целое, субъектами отношений могут быть его структурные подразделения, а также их сотрудники.

В заключение рассмотрение вопроса об органе внутренних дел как субъекте административных правоотношений хотелось бы отметить, что выше-

изложенные признаки, характеризующие его, наиболее ярко проявляются в зависимости от характера общественных отношений, и это предопределяет необходимость выяснения вопроса о том, какие именно административные правоотношения возникают в деятельности органа внутренних дел²⁴.

Проблема классификации административных правоотношений имеет большое значение как для теории, так и для практической деятельности органов внутренних дел. Поэтому данный вопрос получил большое освещение в научно-практической литературе. Имеется целый ряд работ, в которых административные правоотношения классифицируются по различным основаниям, по характеру норм, регулирующих эти отношения, по объектам и субъектам последних и т.д. Проведение классификации необходимо также при систематизации определенных групп административных правоотношений, в частности и с участием органов внутренних дел. Административные правоотношения с участием органов внутренних дел могут быть разграничены по различным основаниям. Необходимо отметить, что суть в классификации — выбор ее критерия, который должен выражать наиболее характерные существенные черты исследуемого объекта, которые могут выступать в качестве основания классификации. В соответствии с вышеизложенным, можно выделить некоторые основные критерии, позволяющие более точно и полно раскрыть особенность административных правоотношений, участниками которых являются органы внутренних дел, а также на основании этого установить характер и специфику взаимосвязи различных их видов²⁵.

Одним из таких критериев или оснований классификации может служить направленность функций органов внутренних дел, которая позволяет разделить административные правоотношения с участием этих органов на две группы. Первую составляют отношения, возникающие в процессе организации, обеспечения и функционирования тех или иных подразделений органов внутренних дел. Такие отношения можно назвать внутренними или организационными²⁶.

Субъектами внутренних административных правоотношений являются: орган внутренних дел,

²⁴ См.: Абулгазин С.Б. Указ. раб. — С. 89.

²⁵ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 34.

²⁶ См.: Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции. — Домодедово, 2013.

²² См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 31.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

подразделения органа внутренних дел, сотрудники органа внутренних дел. Правовая основа отношений — ведомственные подзаконные акты, изданные МВД России, ГУ МВД субъектов Российской Федерации, управлениями и отделами органов внутренних дел в форме приказов, инструкций и распоряжений.

Организационная деятельность проводится повседневно в целях обеспечения эффективного функционирования всей системы органов внутренних дел. Организационные действия непосредственно не влекут возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Они заключаются в инструктировании и инспектировании нижестоящих органов и подразделений, а также подчиненных работников. Данные правоотношения могут быть связаны с подготовкой и проведением организационных мероприятий (совещаний, заседаний, конференций и т.п.). Организационные правоотношения могут состоять в обучении сотрудников органа внутренних дел, в разработке мер по внедрению в практику положительного опыта, достижений науки и техники. Важную организационно-методическую помощь органы внутренних дел оказывают службам безопасности аэропортов, негосударственным службам безопасности коммерческих предприятий, они проводят большую организационно-массовую работу по правовому обучению, пропаганде среди населения правовых актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность и др.

Организационная деятельность, осуществляемая непосредственно в органе внутренних дел, накладывает отпечаток на всю практическую деятельность органа в процессе реализации возложенных на него задач. Поэтому вряд ли можно согласиться с тем, что внутренние отношения, возникающие в деятельности органов внутренних дел, носят вспомогательный характер. Отношение к внутриорганизационной работе, осуществляемой в органах внутренних дел, как к вспомогательной может привести к ослаблению работы всего органа. Ведь она непосредственно связана со служебной дисциплиной, исполнительностью, организованностью, профессиональным мастерством каждого сотрудника, а эти компоненты в значительной степени определяют состояние законности.

В этой связи верны требования Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»²⁷,

согласно которому сотрудник полиции обязан проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия²⁸.

Практика деятельности органов исполнительной власти показывает, что эффективность их работы во многом, зависит от организации деятельности этих органов по осуществлению своих обязанностей и прав. Основываясь только лишь на обеспечительном характере внутренних административных правоотношений, нельзя относить их к разряду вспомогательных. Без служебной роли внутренних административных правоотношений невозможно осуществлять внешнюю деятельность, так как в основном она направлена на создание необходимых условий, обеспечивающих нормальное функционирование органа. Результаты деятельности органов внутренних дел во многом зависят от их внутренней организации, от построения отдельных подразделений, от распределения компетенции между ними, от умелого налаженного взаимодействия всех составных звеньев в данном органе. Постоянное изменение внешних условий функционирования органа внутренних дел требует совершенствования его внутренних отношений.

В связи с этим следует отметить, что в структуре рассматриваемых внутренних правоотношений значительна роль отношений, связанных со сбором и обработкой информации. Условием успешной деятельности органа внутренних дел является наличие у него сведений об управляемом объекте. В настоящее время объем обратной информации, поступающей в органы внутренних дел, заметно вырос.

Другую группу правоотношений образуют отношения, в которые вступает орган внутренних дел в связи с осуществлением своих внешних функций. Они составляют большую часть правоотношений, возникающих в деятельности органа внутренних дел. Через них проявляется основное социальное назначение этого органа. Вступая во внешние административно-правовые отношения, орган внутренних дел обеспечивает установленный общественный порядок, предупреждает и пресекает правонарушения, охраняет все виды собственности, обеспечивает безопасность дорожного движения в городах, населенных пунктах и на автомобильных дорогах²⁹.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

²⁸ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 31.

²⁹ См.: Абулгазинов С.Б. Указ. раб. — С. 94.

В рамках внешних административно-правовых отношений орган внутренних дел вступает в правоотношения с субъектами, не находящимися с ним в организационном подчинении. Правовой основой внешних административно-правовых отношений служат нормативные акты, изданные органами исполнительной власти. Инициатором возникновения таких отношений может быть как орган внутренних дел, так и другая сторона, в лице которой могут выступать предприятия, организации, общественные объединения, должностные лица и граждане.

Вся совокупность внешних административных правоотношений с участием органов внутренних дел может быть разделена на ряд групп в зависимости от однородности охраняемых общественных отношений.

1. Возникающие в сфере охраны общественного порядка. Деятельность, осуществляемая органами внутренних дел в рамках рассматриваемых правоотношений, призвана обеспечить соблюдение гражданами и должностными лицами установленных правил в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести личности, общественное спокойствие, нормальные условия для деятельности объединений, учреждений, организаций. Систему мер по охране общественного порядка составляют правовое регулирование отношений в указанных сферах, т.е. принятие компетентными органами законодательных и иных нормативных актов, регулирующих поведение людей в этих сферах жизнедеятельности; реализация, т.е. претворение в жизнь государственными органами и общественными формированиями правил этих актов³⁰.

Сложный, комплексный характер сферы общественного порядка обуславливает необходимость существования различных способов их охраны. Административно-правовая охрана общественного порядка осуществляется посредством применения мер нормотворческого и организационного характера, мер административного воздействия по предупреждению и пресечению правонарушений в указанной сфере и применения к нарушителям административных взысканий. Наличие разных способов охраны общественного порядка

обуславливает существование ряда организационно-правовых видов (направлений) деятельности, осуществляемых государственными органами во взаимодействии с общественными формированиями в этих сферах.

2. Возникающие в деятельности органов внутренних дел, при обеспечении паспортно-регистрационного режима (иммиграционного контроля). К данной группе относятся также правоотношения, связанные с осуществлением обеспечения соблюдения правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

3. Связанные с обеспечением безопасности дорожного движения транспорта и пешеходов. В рамках этих правоотношений осуществляется учет и техническое обследование автотранспорта, организуется и регулируется движение транспорта и пешеходов и т.д.

4. Возникающие при осуществлении органами внутренних дел деятельности по обеспечению правил лицензионно-разрешительной системы. Сущность этой деятельности заключается в обеспечении надлежащего порядка обращения с определенными предметами и веществами, а также порядка функционирования отдельных предприятий, являющихся потенциальными источниками опасности.

5. Связанные с охраной собственности. Работа, проводимая органами внутренних дел в рамках этих правоотношений, направлена на создание условий, обеспечивающих сохранность всех видов собственности.

Определенный интерес представляет классификация административных правоотношений в зависимости от целевого содержания, выполняемой органами внутренних дел деятельности. Все административные правоотношения, возникающие в деятельности органов внутренних дел с учетом вышеуказанного классификационного признака, могут быть разделены на две группы: регулятивные и охранительные³¹.

Возможность существования двух различных видов правоотношений в деятельности одного и того же органа государства объясняется тем, что органы внутренних дел не только ведут профилактику и пресечение правонарушений, но и обеспечивают необходимый порядок общественных отношений в порученной сфере деятельности. Регулятивные правоотношения с участием органа внутренних дел образуются в результате осу-

³⁰ См.: Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Понятие. Классификация. Системовыражение). — Киев, 1979. — С. 57.

³¹ См.: Абулгизин С.Б. Указ. раб. — С. 94.

ществления последним деятельности, связанной с установлением определенных правил поведения и с организацией исполнения и практическим осуществлением требований правовых норм. Таким образом, в зависимости от характера составляющих их действий регулятивные правоотношения могут быть нормотворческими и оперативно-исполнительными.

Основанием возникновения регулятивных правоотношений с участием органа внутренних дел являются события или правомерные действия. Регулятивные правоотношения — это правомерное поведение субъектов, т.е. поведение, возникающее на основе норм права и им строго соответствующее. Такие правоотношения и составляют суть правопорядка, их подавляющее большинство, в их существовании и развитии заинтересовано общество. Регулятивные правоотношения направлены на урегулирование фактических общественных отношений в желаемом для общества направлении. При помощи этих правоотношений проводится в жизнь политика нашего государства, обеспечивается организованность и дисциплина. Действия субъектов в регулятивных административных правоотношениях с участием органа внутренних дел активны и направлены на реализацию субъективных прав и юридических обязанностей. В процессе вида деятельности закрепляются, упорядочиваются и развиваются общественные отношения, проводится работа по достижению определенных материальных или духовных результатов³².

Вторую группу административных правоотношений с участием органов внутренних дел в зависимости от их целевого содержания составляют охранительные правоотношения. Данные охранительные правоотношения возникают вследствие неправомерного поведения субъектов как реакция общества, государства, других граждан на такое поведение, то есть они возникают в связи с предупреждением и пресечением противоправного поведения, а также по поводу применения мер административного пресечения, административных наказаний к нарушителям правовых норм, если имеются на то достаточные основания. Эти правоотношения направлены на обеспечение регулятивного действия норм права, и по отношению к регулятивной. Это объясняется, тем, что охранительные правоотношения возникают тогда, когда имеются расхождения между моделью поведения, предусмотренной нормой права, и фактическим

поведением. Цель охранительных правоотношений органов внутренних дел — защита существующего в обществе нормального порядка отношений, наказание правонарушителей³³.

В процессе правоохранительных правоотношений орган внутренних дел осуществляет надзорную и административно-юрисдикционную деятельность. Административный надзор представляет собой систему мероприятий, проводимых органами управления по обеспечению точного и неуклонного исполнения гражданами и должностными лицами закона и иных нормативных актов в соответствующей сфере государственного управления в целях предупреждения и пресечения правонарушений, а также выявления лиц их совершивших. Административно-надзорная деятельность выражается в направляющем воздействии на общественные отношения в целях их стабилизации, упрочения и совершенствования. В процессе осуществления названной деятельности органы внутренних дел обеспечивают точное и неуклонное проведение в жизнь общеобязательных правил, предупреждают, выявляют и пресекают правонарушения.

Административный надзор полиции характеризуется рядом факторов. Прежде всего следует заметить, что ему присущ государственно-властный характер. Осуществляя функции по охране общественного порядка, сотрудники полиции применяют различные меры административного принуждения, они также наделены правом в пределах своей компетенции давать обязательные для исполнения требования и распоряжения.

Следующей характерной чертой административного надзора является его ярко выраженная профилактическая направленность. Именно в процессе административного надзора у сотрудников полиции появляются возможности выявить условия, способствующие преступлениям и иным правонарушениям; повлиять на лиц, склонных к антиобщественному поведению с целью недопущения с их стороны противоправных деяний, своевременно пресечь правонарушение и обеспечить неотвратимость ответственности нарушителя³⁴.

Административно-надзорные отношения составляют большую часть правоотношений, возникающих в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Эти правоотношения

³² См.: Ключниченко А.П. Указ. раб. — С. 57.

³³ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 34.

³⁴ См.: Абулгазин С.Б. Указ. раб. — С. 90.

разнообразны и носят профилактический, воспитательный характер. Они возникают в процессе осуществления органами внутренних дел надзора не только за определенной категорией граждан, но и вообще за реализацией права всеми субъектами в установленной сфере общественных отношений. Административно-надзорные правоотношения, возникающие в деятельности органов внутренних дел, способствуют оптимальной реализации правовых норм и эффективному предупреждению и пресечению различных правонарушений. В процессе административно-надзорных правоотношений сотрудники полиции проводят наблюдение за исполнением участниками правоотношений установленных правил, применяют меры административного предупреждения и пресечения и др.

Важное место в деятельности органов внутренних дел занимает административная юрисдикция, содержанием которой является в основном рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел специфична. Посредством административной юрисдикции обеспечивается защита общественных отношений, ведется предупреждение и пресечение административных правонарушений. Осуществляя административно-юрисдикционную деятельность, органы внутренних дел рассматривают подведомственные им дела об административных правонарушениях и принимают по ним решения. Этой деятельности присущи самостоятельные функции, отличающие ее от иных видов правоохранительной деятельности. Поэтому административную юрисдикцию следует рассматривать в качестве самостоятельного вида правоохранительной деятельности органов исполнительной власти. В отличие от административного надзора административная юрисдикция не способна воздействовать на динамику развития противоправного поведения, предотвратить или пресечь конкретный правовой конфликт. Административное наказание всегда применяется после уже совершенного правонарушения и выполняет функцию правовой охраны воздействием на сознание правонарушителя и иных лиц, предупреждая совершение ими новых правонарушений. Кроме того, эта функция реализуется в процессе осуществления административно-юрисдикционной деятельности посредством выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, и внесения в соответствующие предприятия, учреждения, ор-

ганизации и должностным лицам предписаний о принятии мер по их устранению³⁵.

Таким образом, разнообразный характер правоохранительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, позволяет говорить о двух видах правоотношений, возникающих в этой сфере. При осуществлении административно-надзорной деятельности органами внутренних дел возникают *административно-надзорные отношения*, а в процессе юрисдикционной деятельности — *административно-деликтные отношения*. Названные правоохранительные административные правоотношения с участием органов внутренних дел заметно различаются между собой. Административно-деликтное отношение с участием органа внутренних дел, как это указывалось ранее, возникает в связи с совершением правонарушения, привлечением виновного к ответственности и применением мер взыскания. В процессе такого правоотношения выясняются и исследуются фактические обстоятельства совершения правонарушения; определяется конкретный состав административного правонарушения, устанавливается лицо, виновное в совершении правонарушения; определяются обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, выясняется, причинен ли имущественный ущерб, назначается и исполняется наказание.

Для понимания сущности и назначения административных правоотношений с участием органа внутренних дел важна их классификация на материальные и процессуальные. Деление вообще административных правоотношений на материальные и процессуальные в литературе осуществляется недавно, после того, как ученые, пришли к выводу, что в процессе осуществления органами государства исполнительно-распорядительной деятельности реализуются административно-процессуальные нормы. Административно-процессуальное право — система норм, регламентирующих соответствующие процессуальные управленческие отношения³⁶.

Вопрос о выделении материальных и процессуальных отношений не вызывает в настоящее время разногласий. Дискуссии в литературе продолжаются по поводу определения границ между материальными и процессуальными отношениями. Различие во взглядах объясняется отсутствием единой точки зрения на понятие административного процесса.

³⁵ См.: Абулгазин С.Б. Указ. раб. — С. 91.

³⁶ См.: Там же. — С. 91.

Двум видам административных норм (материальным, процессуальным), регулирующим административную деятельность органов внутренних дел, соответствуют два вида отношений — материальные и процессуальные³⁷.

Материальные административные правоотношения с участием органа внутренних дел всегда «статические». Они закрепляют процесс перевода потенциальных возможностей норм права в действительность, в упорядоченную реализацию общественных отношений. В них устанавливается конкретное правовое положение субъектов отношений. Материальные административные правоотношения, во-первых, фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие данных юридических норм, во-вторых, закрепляют конкретное поведение, которому должны или могут следовать лица, в-третьих, являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения субъективных прав и правовых обязанностей. Субъекты материальных административных правоотношений постоянны. Постоянство проявляется в том, что если правоотношение возможно, например, между органом внутренних дел и общественным объединением, то никакой другой субъект права не может быть его участником. Изменение субъектного состава возможно лишь при условии возникновения нового правоотношения³⁸.

Административно-процессуальные правоотношения с участием органа внутренних дел, так же как и материальные, возникают в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Они имеют общие признаки, характерные для административных правоотношений в целом. Однако особенности общественных отношений, регулируемых нормами процессуального права, придают административно-процессуальным отношениям особые признаки. Определяющим среди этих признаков является назначение административно-процессуальных отношений. Этот признак указывает на служебную роль процессуальных правоотношений — они предназначены обеспечить реализацию материально-правовых предписаний и по отно-

шению к ним выступают как вторичные. Перечисленные признаки в полной мере могут служить критерием отграничения материальных отношений от процессуальных отношений³⁹.

Рассмотрим их отличие на конкретном примере, в связи с совершением административного правонарушения — мелкого хулиганства. С учетом вышесказанного представляется, что сразу после совершения правонарушения возникает материальное административное правоотношение между органом внутренних дел и правонарушителем. Данное отношение закрепляет основных субъектов, между которыми возникает правовая связь, ставит их по отношению друг к другу в определенное правовое положение, выражающееся в правах и обязанностях. Сущность данного материального отношения заключается в обязанности правонарушителя понести наказание и вправе компетентных органов наложить его. Таким конечным целям должно соответствовать конкретное поведение субъектов⁴⁰.

Наличие у правонарушителя и органа внутренних дел взаимокорреспондирующих прав и обязанностей создает условия для их реализации, приведения в действие специальных юридических средств, позволяющих обеспечить исполнение правовых предписаний. С момента, когда начинается реализация прав и обязанностей, принадлежащих субъектам, возникает административно-процессуальное отношение. В данном случае административно-процессуальное отношение с участием органа внутренних дел призвано обеспечить реализацию предписаний материальной нормы права, предусматривающей административную ответственность за хулиганство. Для этого орган внутренних дел должен проделать определенные действия, предусмотренные процессуальными нормами, которые позволяли бы установить факт совершения мелкого хулиганства, лицо, его совершившее, возможность применения к нему наказания. Все перечисленные действия совершаются в форме процессуальных правоотношений и направлены на реализацию предписаний материальной нормы. Характер действий, связанных с реализацией требований процессуальных норм, придает особый признак процессуальным отношениям —

³⁷ См.: Зеленко В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1975. — С. 11.

³⁸ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 31.

³⁹ См.: Зеленко В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1975. — С. 16.

⁴⁰ См.: Абулгалин С.Б. Указ. раб. — С. 91.

обеспечительный, вспомогательный признак, не свойственный материальным правоотношениям⁴¹.

Административно-процессуальные отношения отличаются от материальных по составу субъектов. Если в материальные правоотношения орган исполнительной власти вступает всегда только с одним субъектом (орган внутренних дел — правонарушитель), то процессуальные отношения могут возникать между органами исполнительной власти и одновременно несколькими субъектами (свидетели, эксперты, адвокаты и т. д.). Отличаются друг от друга изучаемые отношения и по основаниям возникновения. Материальное административное правоотношение возникает на основе юридического факта — совершения мелкого хулиганства и наличия нормы, запрещающей совершение такого деяния. Административно-процессуальное правоотношение складывается после возникновения материального, а это последнее следует рассматривать как предварительное условие возникновения административно-процессуального отношения⁴².

Многочисленные административные правоотношения, возникающие в деятельности органов полиции, могут быть классифицированы по их субъектам. Поскольку в правоотношениях всегда участвуют две стороны, то основанием классификации может быть состав каждой из них.

Остановимся на группе субъектов, с которыми органы внутренних дел взаимодействуют в административных правоотношениях. Анализ административной деятельности показывает, что органы внутренних дел вступают в отношения со всеми субъектами административного права.

Полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. В порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция приносит извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту

нахождения (жительства), работы или учебы гражданина в соответствии с его пожеланиями⁴³.

Исходя из состава сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих административную деятельность, административные правоотношения можно разделить на три группы. В основе такого деления лежит характер функциональных обязанностей, выполняемых сотрудниками органов внутренних дел по охране общественного порядка в связи с занимаемой должностью.

Первую группу правоотношений составляют отношения с участием сотрудников органов внутренних дел, функциональные обязанности которых непосредственно связаны с охраной общественного порядка. В их практической деятельности постоянно возникают административные правоотношения. Ко второй группе относятся административно-правовые отношения, возникающие в процессе деятельности сотрудников органов внутренних дел, в функциональные обязанности которых не входит охрана общественного порядка. Это сотрудники оперативных и следственных подразделений и т. д. Названная категория сотрудников органов внутренних дел обычно является участниками уголовных и уголовно-процессуальных правоотношений. В административные правоотношения они вступают в связи с выполнением возложенной на каждого сотрудника органа внутренних дел обязанности — охранять общественный порядок⁴⁴.

Третью группу составляют правоотношения с участием сотрудников органов внутренних дел, практическая деятельность которых не связана непосредственно с охраной общественного порядка, а также профилактикой и пресечением тех или иных правонарушений. Административные правоотношения в их деятельности возникают в связи с разовым и периодическим привлечением к охране общественного порядка. К ним относятся преподаватели, научные сотрудники учебных заведений, научно-исследовательских институтов и лабораторий системы Министерства внутренних дел России, слушатели и курсанты высших и средних учебных заведений системы МВД России⁴⁵.

Участие курсантов, слушателей, адъюнктов и докторантов образовательных учреждений высше-

⁴¹ См.: Попугаев Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — С. 14.

⁴² См.: Там же. — С. 13.

⁴³ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 34.

⁴⁴ См.: Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения.....: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1983. — С. 45.

⁴⁵ Там же.

го профессионального образования, адъюнктов и докторантов научно-исследовательских учреждений федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в мероприятиях по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка и выполнению ими других обязанностей, возложенных на полицию, являются частью их профессиональной подготовки и предусматриваются в соответствующих образовательных программах. К участию в таких мероприятиях и выполнению указанных обязанностей не допускаются курсанты, слушатели, не достигшие возраста 18 лет.

Административные правоотношения с участием органа внутренних дел могут классифицироваться по объекту. В соответствии с названным критерием все административно-правовые отношения разделяются на группы имущественного и неимущественного характера. В зависимости от характера прав и обязанностей участника правоотношений последние могут быть отношениями власти-подчинения или отношениями, характеризующимися равенством сторон. Отношения власти-подчинения возникают в связи с осуществлением сотрудником полиции функций по предупреждению, пресечению и привлечению правонарушителей к ответственности, в этих случаях он выступает как представитель государственного органа исполнительной власти, как лицо, наделенное государственно-властными полномочиями по применению мер принуждения.

Так, сотрудник полиции имеет право требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений. Сотрудник полиции имеет право проверять доку-

менты, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴⁶.

Вместе с тем многие отношения, возникающие между органами внутренних дел и другими субъектами административного права, характеризуются равенством сторон. Например, гражданин может обратиться за защитой своих прав и законных интересов к сотруднику полиции. Этому праву гражданина соответствует важнейшая обязанность сотрудника полиции перед гражданином обеспечить защиту его прав и восстановить нарушенные права. Обращение гражданина с просьбой разрешить тот или иной вопрос, относящийся к компетенции сотрудника полиции, вызывает у последнего обязанность рассмотреть просьбу гражданина, принять решение и информировать о нем гражданина. Невыполнение или ненадлежащее выполнение этих обязанностей сотрудником полиции влечет установленную для них законодательством дисциплинарную или уголовную ответственность.

Приведенные нами классификации административных правоотношений с участием органа внутренних дел, как и любая другая классификация, носит условный характер. Все рассмотренные группы характеризуют различные стороны содержания административных правоотношений с участием органов внутренних дел, способствуют более полному выявлению их специфики.

Библиография:

1. Костенников М.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / М.В. Костенников, А.В. Куракин. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.
2. Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. — М.: Маросейка, 2011.
3. Костенников М.В. Административный финансовый контроль в системе МВД России / М.В. Костенников, А.В. Куракин, В.Н. Кузнецов. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2011.

⁴⁶ См.: Лапшин В.Н. Указ. раб. — С. 31.

4. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции. — Домодедово, 2013.
5. Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. — Караганда, 1986.
6. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. — Л., 1972.
7. Попугаев Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991.
8. К.А. Кареева-Попелковская Акты реализации мер административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. — 2011. — 12. — С. 39–48.
9. Кареева-Попелковская К.А. Меры административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. — 2011. — 8. — С. 47–51.
10. Куракин А.В., Костенников М.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // NB: Российское полицейское право. — 2013. — 2. — С. 22–49. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
11. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // NB: Административное право и практика администрирования. — 2013. — 4. — С. 28–48. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
12. Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств. // Полицейская деятельность. — 2011. — 1. — С. 10–16.
13. Трегубова Е.В. Административные запреты в сфере осуществления полицейской деятельности // NB: Российское полицейское право. — 2013. — 1. — С. 25–44. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
14. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. — 2013. — 1. — С. 65–83. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
15. Костенников М.В. Виды норм административного права в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. — 2010. — 1. — С. 31–34.

References (transliterated):

1. Kostennikov M.V. Administrativnyi zapret kak sredstvo protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby / M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin. — M.: YUNITI-DANA, Zakon i pravo, 2010.
2. Kurakin A.V. Aktual'nye problemy nauki administrativnogo prava. — M.: Maroseika, 2011.
3. Kostennikov M.V. Administrativnyi finansovyi kontrol' v sisteme MVD Rossii / M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, V.N. Kuznetsov. — Domodedovo: VIPK MVD Rossii, 2011.
4. Kurakin A.V. Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya v mekhanizme protivodeistviya korruptsii v politsii. — Domodedovo, 2013.
5. Lapshin V.N. Administrativnye pravootnosheniya v deyatel'nosti organov vnutrennikh del. — Karaganda, 1986.
6. Petrov G.I. Sovetskie administrativno-pravovye otnosheniya. — L., 1972.
7. Popugaev Yu.I. Administrativno-protsessual'nye mery, primenyaemye v svyazi s soversheniem pravonarusheniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1991.
8. K.A. Kareeva-Popelkovskaya Akty realizatsii mer administrativnogo presecheniya v deyatel'nosti politsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — 12. — С. 39–48.
9. Kareeva-Popelkovskaya K.A. Mery administrativnogo presecheniya v deyatel'nosti politsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — 8. — С. 47–51.
10. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Printsipy organizatsii i deyatel'nosti rossiiskoi politsii // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. — 2013. — 2. — С. 22–49. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
11. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2013. — 4. — С. 28–48. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html

12. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatelnosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv. // Politseiskaya deyatelnost'. — 2011. — 1. — С. 10–16.
13. Tregubova E.V. Administrativnye zaprety v sfere osushchestvleniya politseiskoi deyatelnosti // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. — 2013. — 1. — С. 25–44. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
14. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatelnosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. — 2013. — 1. — С. 65–83. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
15. Kostennikov M.V. Vidy norm administrativnogo prava v deyatelnosti organov vnutrennikh del // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — 1. — С. 31–34.