

§6 ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО

Адмиралова И.А.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Аннотация: в статье раскрывается понятие и содержание административной деятельности полиции, показывается место данной деятельности в деле реализации основных направлений полицейской работы, в статье обращается внимание на признаки административной деятельности, которые позволяют ее идентифицировать в правоохранительной деятельности полиции. на основании обобщения практики правового регулирования административной деятельности полиции, в статье предлагается принять Федеральный закон «Об административной деятельности полиции», в этом законе закрепить основные принципы, формы и методы реализации рассматриваемой деятельности в сфере внутренних дел. Помимо этого обозначенный Федеральный закон поможет отказаться регулирования целого ряда важных отношений в деятельности полиции, в частности касающихся прав граждан ведомственными актами. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеполитический, теоретический, общеполитические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). В современных условиях, как никогда актуальна проблема совершенствования механизма административно-правового регулирования различных аспектов публичного управления, а также жизнедеятельности людей. Поэтому без регулятивных и охранительных свойств административного права невозможно представить деятельность органов государственной власти и управления, цель работы которых – обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, а также защита и охрана прав и законных интересов граждан. Административное право является уникальной отраслью в системе российского права, это направление правового регулирования позволило соединить в себе разнообразные предписания, позволяющие гибко и системно воздействовать на самые различные общественные отношения, независимо от того, где они складываются. Несмотря на универсальность предмета административно-правового регулирования, тем не менее, правовое воздействие на публичные отношения осуществляется с помощью предписаний самого разного характера.

Ключевые слова: полиция, права, свободы, защита, охрана, МВД, полицейский, нарушение, форма, метод.

В современных условиях, как никогда актуальна проблема совершенствования механизма административно-правового регулирования различных аспектов публичного управления, а также жизнедеятельности людей. Поэтому без регулятивных и охранительных свойств административного права невозможно представить деятельность органов государственной власти и управления, цель работы которых – обеспечение общественной безопасности, охрана общественно-

го порядка, а также защита и охрана прав и законных интересов граждан. Административное право является уникальной отраслью в системе российского права, это направление правового регулирования позволило соединить в себе разнообразные предписания, позволяющие гибко и системно воздействовать на самые различные общественные отношения, независимо от того, где они складываются. Несмотря на универсальность предмета административно-правового регулирования, тем

не менее, правовое воздействие на публичные отношения осуществляется с помощью предписаний самого разного характера.

Безусловно, центральное место в механизме правового регулирования публичных отношений занимают конституционные предписания, которые определяют приоритетные направления государственного строительства, а также защиту прав и свобод граждан. Также в механизме правового регулирования публичных отношений свое место занимают предписания финансово-правового характера без регулятивных свойств, без которых невозможно обеспечить реализацию ни конституционных, ни административно-правовых предписаний. В содержании механизма правового регулирования публичных правоотношений свое место занимают предписания гражданско-правового и экологического характера, кроме того, большой правоохранительный потенциал принадлежит нормам уголовного права. У каждой отрасли российского права свое направление в регулировании публичных отношений, а также в сфере регулирования исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти и управления.

Среди органов государственной власти и управления центральное место принадлежит федеральным, региональным и местным органам исполнительной власти. В компетенции обозначенных органов сосредоточены основные рычаги воздействия, на самые разнообразные процессы, которые протекают в российском обществе. Согласно Конституции России, исполнительную власть в нашей стране возглавляет Правительство Российской Федерации, которое осуществляет непосредственное управленческое воздействие по самому широкому спектру вопросов, а также проводит единую государственную политику, касающуюся различных направлений социально-экономического развития государства. Таким образом, Правительство Российской Федерации осуществляет управленческую, исполнительно-распорядительную деятельность, которая носит общий, межотраслевой характер. Одной из форм административной деятельности Правительства Российской Федерации является нормотворчество. Так, Правительство коллегиально принимает такие акты, как постановления и распоряжения, которые определяют механизм, а в некоторых случаях и процессуальный порядок применения предписаний законов, в частности, реализуемых в сфере внутренних дел.

Помимо Правительства Российской Федерации, управленческую деятельность в нашей стране осуществляют федеральные министерства, федеральные службы, а также федеральные агентства. У каждого федерального органа исполнительной власти своя компетенция в сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Эта деятельность может реализовываться в нормотворческой, контрольно-надзорной, разрешительной, а также в иных предусмотренных законом формах. Особое место в системе исполнительной власти занимает Министерство внутренних дел Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Полиция, в свою очередь, является составной частью единой централизованной системы МВД России.

Полагаем, что здесь будет уместно сказать несколько слов об истории МВД России, отмечая, что с момента своего образования 8 сентября 1802 г. (а именно в этот день Александр I подписал Манифест о создании комитета министров, а также восьми министерств, среди которых было и МВД)².

Министерство занималось самыми разнообразными задачами и функциями, которые далеко не всегда касались вопросов борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка. История Министерства внутренних дел довольно насыщена, этапы развития Министерства тесно перекликаются с периодами формирования экономической и политической системы нашей страны. В истории МВД много трагического и героического. Этот орган управления на протяжении всей своей истории играл принципиальную роль в деле государственного строительства, в этой связи неслучайно, что достаточно часто в Российской Империи, да и позже, в Российской Федерации, Министр внутренних дел был одним из главных претендентов на пост председателя Правительства³.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

² См.: Некрасов В. Невостребованный опыт истории // Милиция. – 2002. – № 4. – С. 52.

³ См.: Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. – С. 394.

Деятельность МВД с момента его образования и до настоящего времени всегда находилась под пристальным вниманием граждан – ведь просчеты и неудачи МВД самым непосредственным образом отражались на защите прав граждан, а также деятельности хозяйствующих субъектов. Министерство внутренних дел нашей страны на протяжении своей истории реформировалось десятки раз. Интересно, что в императорской России из состава МВД на небольшой период времени по проекту Сперанского выделилось Министерство полиции (1810–1819 гг.), а в первые десятилетия советской власти именно на базе МВД Российской Империи формировался карательный аппарат советского государства. В 30-е по 50-е годы XX в. органы ОГПУ-НКВД неоднократно реорганизовывались, постепенно превращаясь в грозный репрессивно-карательный институт.

В 1960 г. МВД СССР в очередной раз изменяет свой организационно-правовой статус и преобразуется в Министерство охраны общественного порядка (МООП). В таком виде оно просуществовало вплоть до 1968 г. Кроме того, МВД не раз на протяжении советского периода нашей истории сливалось с МГБ (КГБ), однако вскоре после таких структурных преобразований оно вновь воссоздавалось⁴.

Если говорить о советском периоде развития Министерства внутренних дел, следует отметить, что к середине 60-х годов XX в. МВД находилось в глубоком организационно-правовом кризисе. Низкая заработная плата, отсутствие реальных социальных гарантий для сотрудников, слабое техническое оснащение служебной деятельности – все это отрицательно сказывалось на эффективности деятельности органов внутренних дел в целом и административной деятельности, в частности. Именно в таком виде в 1966 г. МООП СССР возглавил Н.А. Щелоков, через два года (1968 г.) Министерству вернули его прежнее название. Кроме этого, Н.А. Щелокову впоследствии удалось создать действительно эффективное и авторитетное Министерство, существенно повысить денежное содержание милиционерам, улучшить их жилищные и бытовые условия, привлечь на службу молодые и перспективные кадры. Все это в конечном итоге сказалось на эффективности деятельности МВД в вопросах противодействия преступлениям и администра-

тивным правонарушениям, а также на повышение эффективности защиты прав и свобод граждан.

Рассматривая систему МВД России, необходимо отметить, что она характеризуется целостным построением, централизацией и единоначалием в вопросах управления, а также определенной специализацией в сфере реализации тех задач и функций, которые возложены на Министерство внутренних дел. Разнообразие задач и функций, которые возложены на МВД России, объективно требует создание необходимой правовой основы для осуществления его основных направлений деятельности. Как верно отметил В.М. Безденежных «...если в другие системы отраслевого государственного управления входят, как правило, однотипные органы, предприятия, учреждения, которые выполняют однородные задачи и функции, то отраслевая система управления внутренними делами включает в свой состав в качестве компонентов ряд разнообразных по своей природе элементов и подсистем»⁵.

Действительно органы внутренних дел в целом, и полиция в частности, осуществляют различные направления деятельности, в связи с этим в их работе можно выделить административную, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность. Каждое из перечисленных выше направлений деятельности органов внутренних дел имеет свой предмет, основания, а также материальную и процессуальную форму реализации. Особое место в содержании деятельности полиции занимает именно административная деятельность. *Административная деятельность* в широком смысле слова – это исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется в соответствующих формах всеми без исключения органами исполнительной власти. Эта деятельность по большей своей части направлена на укрепление режима правопорядка, а также обеспечение общественной безопасности в той сфере управления, где она осуществляется. В отличие от административной деятельности самых различных федеральных органов исполнительной власти, административная деятельность полиции имеет свой достаточно узкий предмет, а также свои специальные формы и методы применения. Исходя из этого, можно различать административную деятельность в широком смысле слова и административную де-

⁴ См.: Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. – СПб., 2003. – С. 233.

⁵ См.: Безденежных В.М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1995. – С. 4.

тельность в узком специальном значении этого термина. Такое деление оправдано применительно к соответствующему направлению правоохранительной деятельности полиции.

Можно заключить, что административная деятельность полиции имеет определенную специфику по отношению к аналогичной деятельности других федеральных органов исполнительной власти. Особенность административной деятельности полиции определяется, прежде всего, теми задачами, которые стоят перед ней. Так, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁶ деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Как мы видим, реализация большинства основных направлений деятельности полиции возможна исключительно с помощью тех или иных административно-правовых форм и методов.

В этой связи представляется неслучайным то обстоятельство, что их взгляды на содержание административной деятельности органов внутренних дел достаточно разнообразны, однако все авторы, занимавшиеся обозначенной проблемой, указывают на ее правоохранительную составляющую. Однако на категорию административная деятельность обращается внимание с общих позиций, в частности Д.Н. Бахрах под этой деятельностью понимает систематическую, непрерывную органи-

зацию, направленную на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие⁷.

Так, Л.Л. Попов административную деятельность органов внутренних дел в самом общем виде определяет как «властную, организационно-управленческую деятельность по применению сотрудниками органов внутренних дел административно-правовых норм и нормативных актов, а также организацию их исполнения»⁸.

В приведенном определении акцент сделан именно на управленческий и организационный аспект соответствующего вида деятельности органов внутренних дел, что далеко не в полной мере отражает полное содержание административной деятельности российской полиции.

А.В. Зубач и А.Н. Кокорев под административной деятельностью органов внутренних дел понимают, подзаконную, государственно-властную, исполнительно-распорядительную деятельность, направленную на организацию и практическое решение задач и выполнение функций органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, которая осуществляется в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов⁹.

Авторы приведенного определения, по нашему мнению, верно обращают внимание на то, что административная деятельность – это деятельность, которая имеет исполнительно-распорядительную природу, однако также представляется возможным отметить, что было бы неверным сводить административную деятельность органов внутренних дел исключительно к вопросу охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Конечно, можно согласиться с тем, что проблемы, которые касаются охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, безусловно, важны и занимают центральное место в рассматриваемом виде деятельности, тем не менее, обозначенными вопросами административная деятельность органов внутренних дел в целом и полиции, в частно-

⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2007. – С. 21.

⁸ См.: Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990. – С. 6.

⁹ См.: Зубач А.В., Кокорев А.Н. Административная деятельность органов внутренних дел: в вопросах и ответах. – М., 2005. – С. 12.

⁶ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

сти, далеко не ограничивается. В конечном итоге задача административной деятельности полиции, так же как и любой другой деятельности, осуществляемой в сфере внутренних дел – это обеспечение прав и законных интересов граждан. Возможности административной деятельности полиции в этом направлении достаточно велики, в этой связи было бы, неправильно сводить соответствующий вид деятельности исключительно к вопросам охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

К.С. Бельский, исследуя особенности административно-правовых явлений, одним из первых ученых-административистов в современный период обосновал сущность и содержание полицейской деятельности, рассматривая ее как в широком, так и в специальном аспекте. Так, автор под полицейской деятельностью понимает особый вид государственно-управленческой деятельности, которая направлена на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и связана с применением государственного принуждения¹⁰.

С вышеприведенным определением, представляется возможным согласиться, но в то же время, как уже отмечалось, полицейская деятельность не ограничивается вопросами охраны общественного порядка, эта деятельность может осуществляться не только методами гласного характера, ведь именно такими средствами зачастую и обеспечивается охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Полицейская деятельность, имея административно-правовую природу, также может осуществляться с помощью негласных форм и методов, которые востребованы преимущественно оперативными подразделениями полиции. Эти формы и методы используются в целях выявления преступлений, а в некоторых случаях и административных правонарушений, а также направлены на розыск лиц их совершивших. Также можно сказать, что далеко не всегда в ходе осуществления полицейской деятельности есть основания для применения мер государственного принуждения. В современных условиях полицейские структуры государства используют самые различные методы обеспечения правопорядка, а современная российская полиция стала субъектом предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел как физическим, так и юридиче-

ским лицам. В этой связи принуждение хоть и важный, однако, далеко не единственный метод воздействия со стороны полиции на общественные отношения, которые складываются в сфере внутренних дел.

В этом направлении интересна позиция, И.Ш. Киясханова, который рассматривал административную деятельность органов внутренних дел, как деятельность, которая реализуется только в рамках административно-процессуальных норм, кроме того, эта деятельность дает возможность реализовать нормы других отраслей права, а также допускает в случаях предусмотренных законом участие в ней граждан¹¹.

Действительно, в административной деятельности полиции используется достаточно большое количество норм административно-процессуального характера, без них сотрудник полиции не смог бы реализовать применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотреть обращение или жалобу гражданина. Вне административно-процессуального режима невозможно представить функционирование разрешительной системы установленной в сфере внутренних дел и др. Исходя из этого, в содержании административной деятельности можно выделить целое направление, такое как административно-процессуальная деятельность полиции. Как верно отмечал в свое время С.И. Котюргин «...только при соблюдении предписаний законов, процессуальных форм применения мер административного воздействия, можно успешно вести борьбу с правонарушениями, укреплять законность, охранять права и законные интересы граждан»¹².

В.М. Безденежных, говоря об административной деятельности органов внутренних дел, определяет ее как, исполнительно-распорядительную деятельность, состоящую в организации работы органов внутренних дел и непосредственному практическому осуществлению, возложенных на них задач по обеспечению личной и имущественной безопасности, охране общественного порядка, общественной безопасности, объектов

¹¹ См.: Киясханов И.Ш. Права граждан и административная деятельность милиции // Специфика правового регулирования в период становления рыночных социально-экономических отношений. – Омск, 1996. – С. 49.

¹² См.: Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1968. – С. 3.

¹⁰ См.: Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. – С. 34.

собственности, а также осуществлению паспортно-визовой системы¹³.

Исходя из содержания приведенного выше определения, можно увидеть уклон на внешний, а точнее сказать, на полицейский аспект административной деятельности органов внутренних дел. Анализ содержания административной деятельности органов внутренних дел в целом, и полиции в частности, позволяет сделать вывод о том, что *административная деятельность полиции* – это исполнительно-распорядительная, подзаконная деятельность, которая направлена на организацию полицейской работы, как во внутренней, так и во внешней среде функционирования органов полиции. В связи с чем эта деятельность направлена на обеспечение правопорядка и защиту прав личности посредством материально-технических и организационных мероприятий с помощью контрольно-надзорной, разрешительной, а также юрисдикционной деятельности.

Административная деятельность, которая осуществляется в сфере внутренних дел, является, по сути, деятельностью управленческой, эта деятельность носит государственно-властный характер. Так, посредством этой деятельности осуществляется управление службами и подразделениями полиции, которые осуществляют внутриорганизационную работу. Эффективная защита прав и свобод граждан, в частности, в сфере общественного порядка, невозможна без осуществления целого ряда организационных мероприятий, а также без надлежащего материально-технического и кадрового обеспечения соответствующего направления работы полиции. Внутриорганизационная часть административной деятельности носит сугубо управленческий характер, она осуществляется преимущественно в специально определенных формах, а также с помощью управленческих методов воздействия. Внутриорганизационная административная деятельность невидна гражданам вместе с тем от качества этой деятельности, в конечном итоге зависит эффективность той части административной деятельности, которая носит исключительно полицейский (внешний) характер.

Следует отметить, что внутриорганизационная административная деятельность состоит также и в управлении службами и подразделениями полиции, в руководстве вышестоящих орга-

нов внутренних дел деятельностью нижестоящих, нормотворческой работе. В ходе внутриорганизационной административной деятельности органов внутренних дел разрабатываются тактические приемы охраны общественного порядка, заблаговременно определяются оптимальные приемы обеспечения безопасности граждан. Внутриорганизационная административная деятельность органов внутренних дел в целом и полиции в частности необходима для обобщения, накопления и использования различного рода информации о состоянии правопорядка. Эта информация помогает принимать правильные управленческие решения, определять приоритетные направления в сфере охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, осуществлять правильный расчет сил и средств, которые предполагается использовать для противодействия различным формам противоправного поведения. В ходе внутриорганизационной административной деятельности проводится, необходимая аналитическая работа, в ходе которой выявляются наиболее насущные вызовы и угрозы правопорядку, а также правам и законным интересам граждан. Например, аналитическая работа дает ответ на вопрос – штаты каких подразделений полиции необходимо увеличить, а какие структурные подразделения необходимо реорганизовать.

В настоящее время имеются определенные недоработки в определении количества сил и средств полиции, которые могут быть использованы для противодействия административной деликтности несовершеннолетних, а также иностранных граждан. Упущения в этом направлении административной деятельности полиции приводят к весьма плачевным последствиям, а именно – к групповым нарушениям общественного порядка, созданию реальных угроз безопасности тех граждан, которые проживают на территории массового пребывания трудовых мигрантов из зарубежных государств.

В настоящее время, особенно в крупных городах нашей страны, очевидна нехватка участковых уполномоченных полиции, а также сотрудников патрульно-постовой службы полиции. В этой связи территориальные органы внутренних дел упускают важные направления профилактической работы, подразделения уголовного розыска лишаются возможности получить своевременную и необходимую информацию о лицах, которые могли бы совершить то или иное преступление. Сложившаяся практика служебной деятельности, к

¹³ См.: Безденежных В.М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1995. – С. 8.

сожалению, не позволяет сотрудникам адекватно оценить в целом ситуацию в сфере административной деликтности той или иной группы лиц проживающих на соответствующей территории. Подобное положение вещей не позволяет повысить эффективность административной деятельности полиции, а самое главное – это не способствует более качественному обеспечению прав и законных интересов граждан. Вышеприведенные, а также иные обстоятельства говорят о важности внутриорганизационной работы, прорабатываемой в ходе административной деятельности полиции, которая прямо не направлена на противодействие преступлением, административным правонарушениям, а также на защиту прав и законных интересов граждан. Тем не менее, необходимо признать, что она создает все необходимые условия для этой деятельности. Ошибки и упущения во внутриорганизационной административной деятельности органов внутренних дел неминуемо сказываются на последовательности выполнения основных задач, которые возложены на полицию в целом.

Граждане в своей повседневной деятельности в силу целого ряда объективных и субъективных причин могут сталкиваться с различными аспектами внешней административной деятельности полиции, которая, как уже упоминалось, проявляется в таких формах, как контрольно-надзорная, разрешительная, а также юрисдикционная деятельность. Внешняя административная деятельность полиции, также как и внутренняя, осуществляется посредством предусмотренных законом методов, эта деятельность, по своей сути, является логическим продолжением внутриорганизационных отношений. Тем не менее, представляется возможным отметить, что внешней административной деятельности присущ ярко выраженный полицейский характер, именно с помощью этого аспекта рассматриваемого вида деятельности непосредственно осуществляется охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также происходит защита прав и свобод граждан в той или иной сфере государственного управления.

Именно во внешнем аспекте административной деятельности полиции заинтересованы граждане, это связано и с тем, что граждане видят непосредственно работу участкового уполномоченного полиции, могут лично наблюдать службу постового полицейского и, в случае необходимости, имеют все возможности обратиться к нему за помощью.

Несмотря на целый ряд проблем в деятельности полиции, именно представители этих служб первыми приходят на помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений, а также иных происшествий, а от качества полицейской помощи, в конечном итоге, зависит обеспечение прав граждан и защита их законных интересов.

Одной из форм проявления внешней административной деятельности полиции, как уже отмечалось, является ее контрольно-надзорная деятельность. Эту деятельность (в пределах своих полномочий) осуществляет достаточно большое количество подразделений полиции. В ходе контрольно-надзорной деятельности обеспечивается выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, помимо этого, большое значение рассматриваемая форма административной деятельности имеет и в обеспечении профилактики правонарушений той категорией лиц, в отношении которых судом установлен административный надзор. Контрольно-надзорная деятельность полиции является своего рода формой обратной связи органа внутренних дел с той средой, в отношении которой, собственно, контроль и осуществляется.

Следует иметь виду, что контрольно-надзорная деятельность полиции осуществляется в установленных законом процессуальных формах, а также посредством определенных методов, только в случае выполнения всех необходимых требований, рассматриваемый вид административной деятельности может обеспечить соблюдение прав и свобод граждан. Контрольно-надзорная деятельность полиции носит упорядочивающий характер, она помогает обеспечить реализацию иных видов административной деятельности полиции, реализуемых во внешней среде функционирования органа внутренних дел. В частности, без регулятивных свойств контрольно-надзорной деятельности полиции, невозможно обеспечить права граждан, а также в целом правопорядок в сфере функционирования разрешительной системы. Необходимо признать, что за последние годы, границы разрешительной системы существенно сузились, тем не менее, органы полиции продолжают осуществлять лицензирование деятельности, связанной с оборотом гражданского оружия, осуществляют лицензирование частной детективной и охранной деятельности.

Названные сферы деятельности граждан и хозяйствующих субъектов, в силу их особого ста-

туса, не могут обойтись без регулятивных аспектов разрешительной деятельности полиции. Такой подход, безусловно оправдан, поскольку без должного контроля в соответствующей сфере может иметь место самая непосредственная угроза безопасности граждан. Еще одним аспектом внешней административной деятельности полиции является ее юрисдикционная деятельность. Особенностью данной деятельности является то, что она в отличие от других рассмотренных направлений работы полиции, в большей степени носит административно-процессуальный характер.

Следует подчеркнуть, что административно-юрисдикционная деятельность полиции охватывает достаточно широкий круг общественных отношений. Так, согласно КоАП России, должностным лицам полиции подведомственно возбуждение большого количества дел об административных правонарушениях, а сотрудники полиции в ходе осуществления рассматриваемого вида деятельности могут применять целый ряд мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В ходе реализации административно-юрисдикционной деятельности должностные лица полиции осуществляют производство по жалобам, а также имеют право применять разнообразные меры административного принуждения. При осуществлении административно-юрисдикционной деятельности в большей степени затрагиваются права и свободы граждан. В этой связи не случайно, что в этом направлении деятельности сотрудники полиции просто обязаны максимально формально соблюдать установленную процессуальную форму. В настоящее время сотрудникам полиции необходимо создавать наиболее свободные условия для обеспечения гражданину, в отношении которого применяется соответствующие меры административного принуждения, возможности ознакомления с документами и материалами, затрагивающими права гражданина, особенно если это касается его личной свободы и личной неприкосновенности.

Кроме этого, объективно необходимо создавать условия для реализации гражданам тех прав, которые предусмотрены непосредственно административным законодательством. Раскрытие сущности административной деятельности полиции дает возможность заключить, что этот вид деятельности во многом предопределяет эффективность других направлений деятельности полиции и, в частности, таких как оперативно-

розыскная и уголовно-процессуальная деятельность. Связано это с тем, что при организации двух последних видов деятельности также имеет место административно-правовая составляющая. Исходя из большой значимости административной деятельности в вопросах обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан, вызывает некоторое недоумение отсутствие, до сего дня, в системе административного законодательства специального закона об административной деятельности полиции.

Конечно, многие вопросы организации и осуществления полицейской деятельности определены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹⁴, также ряд вопросов работы полиции регламентируется многочисленными нормативными правовыми актами МВД России. В частности, ведомственные акты регламентируют деятельность участкового уполномоченного полиции, сотрудников патрульно-постовой службы полиции, сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних, лицензионно-разрешительной работы и др. Другие направления деятельности полиции, также отчасти регламентируются законом «О полиции», вместе с тем существует Федеральный закон от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁵, УПК России и др. Эти законодательные акты развивают соответствующие направления закона «О полиции».

В этой связи представляется вполне логичной постановка вопроса о разработке проекта Федерального закона «Об административной деятельности полиции». В этом федеральном законе было вполне возможным определить принципы данной деятельности, общие методы реализации административной деятельности, ее формы, а также ее основные направления. Предписания такого закона должны носить максимально общий характер, поскольку ими будут обязаны руководствоваться все сотрудники полиции, осуществляющие рассматриваемый вид деятельности. Этот закон даст возможность освободиться от целого ряда ведомственных нормативных правовых актов, а кроме того, предлагаемый закон поможет повысить качество нормативно-правового регулирования полицейской деятельности в наиболее актуальных направлениях административно-правового регулирования общественных отношений.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

Библиография

1. Безденежных В.М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1995.
2. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004.
3. Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1968.
4. Килясханов И.Ш. Права граждан и административная деятельность милиции // Специфика правового регулирования в период становления рыночных социально-экономических отношений. – Омск, 1996.
5. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990.
6. Соломатина Е.А. Правовое регулирование деятельности полиции в зарубежных странах // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 3. – С. 104–118. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.3.8916. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_8916.html
7. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 4. – С. 28–48. DOI: 10.7256/2306–9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
8. Трегубова Е.В. Административные запреты в сфере осуществления полицейской деятельности // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 1. – С. 25–44. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.1.718. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
9. Куракин А.В., Костенников М.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 2. – С. 22–49. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.2.799. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
10. Куракин А.В. Социальная политика и российская полиция // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 3. – С. 1–23. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.3.8914. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_8914.html

References

1. Bezdenezhnykh V.M. Soderzhanie i formy administrativnoi deyatel'nosti organov vnutrennikh del. – М., 1995.
2. Bel'skii K.S. Politseiskoe pravo / Pod red. A.V. Kurakina. – М., 2004.
3. Kotyurgin S.I. Administrativnyi protsess v deyatel'nosti sovetskoii militsii: Avtoref. dis... kand. yurid. nauk. – М., 1968.
4. Kilyashkanov I.Sh. Prava grazhdan i administrativnaya deyatel'nost' militsii // Spetsifika pravovogo regulirovaniya v period stanovleniya ry-nochnykh sotsial'no-ekonomicheskikh otnoshenii. – Омск, 1996.
5. Administrativnoe pravo i administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del / Pod red. L.L. Popova. – М., 1990.
6. Solomatina E.A. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti politsii v zarubezhnykh stranakh // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 3. – С. 104–118. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.3.8916. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_8916.html
7. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 4. – С. 28–48. DOI: 10.7256/2306–9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
8. Tregubova E.V. Administrativnye zaprety v sfere osushchestvleniya politseiskoi deyatel'nosti // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – С. 25–44. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.1.718. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html
9. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Printsipy organizatsii i deyatel'nosti rossiiskoi politsii // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 2. – С. 22–49. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.2.799. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
10. Kurakin A.V. Sotsial'naya politika i rossiiskaya politsiya // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 3. – С. 1–23. DOI: 10.7256/2306–4218.2013.3.8914. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_8914.html