

УДК 342.9

Берест О.В.,

кандидат юридических наук
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Berest O.V.,

*Candidate of Juridical Sciences
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящей статье раскрываются общетеоретические подходы к пониманию формы административной деятельности полиции. Автор определяет сущность и понятие формы административной деятельности полиции сквозь призму функциональной характеристики административной деятельности полиции.

Ключевые слова: полиция, административная деятельность полиции, функции административной деятельности полиции.

ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS (POLICE) OF THE RUSSIAN FEDERATION

In this article general theoretical approaches to understanding the form of administrative police activity are disclosed. The author defines essence and concept of the form of administrative activity of police through a prism of the functional characteristic of administrative activity of police.

Key words: police, administrative police, functions of administrative police activity.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Административно-правовая регламентация деятельности органов внутренних дел основывается на научно обоснованном выводе о том, что основная задача заключается не только в своевременном определении каких-либо противоречий повседневной деятельности, но и в уменьшении или устранении их негативного влияния на управление ими.

Как и любая организация, Органы внутренних дел (далее – ОВД) с точки зрения административно-правовой регламентации должны обладать определенной свободой. В свою очередь, это должно обеспечить стимулирование потенциальных способностей и творческих возможностей сотрудников ОВД.

Административно-правовая регламентация повседневной деятельности предполагает, что исполнитель должен быть свободен в своих действиях, в выборе путей реализации поставленных задач и в праве совершения возможных ошибок. Это можно рассматривать и как способ эффективной борьбы с рутинной и косностью в повседневной деятельности ОВД. Сотрудники должны правильно понимать необходимость контроля хода выполнения порученных им служебных заданий и исходить из того, что они обязаны принимать правильные управленческие решения, в том числе при резком обострении оперативной обстановки, когда человеческий фактор приобретает первостепенное значение.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Проблематикой и вопросами, касающимися осуществления административной деятельности органов внутренних дел, занимались многие отечественные и зарубежные учёные: Ю.Н. Демидов, А.А. Беженцев, П.И. Кононов, И.Ш. Киляшханов и др. [2, 4, 5]. Однако следует отметить, что в научной литературе на сегодняшний день происходит освещение теоретических и практических аспектов осуществления административной деятельности органов внутренних дел (полиции) в соответствии с новыми реалиями.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» определено, что полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом [1]. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом.

Система применения сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустима только в случаях, оговоренных федеральным законодательством.

Помимо этого, для выполнения возложенных на полицию обязанностей сотрудникам полиции предоставляются определенные права, среди которых закреплено право составления протоколов об административных правонарушениях, сбора доказательств, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применения иных мер, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

В целях обеспечения общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации теоретической и практической значимостью обладает исследование методов административной деятельности полиции.

Как правило, в управленческих отношениях используются два общих способа воздействия: убеждение и принуждение. Как отмечается в юридической литературе, данные меры противоположны по природе ввиду отсутствия насилия в убеждении и, напротив, обязательного его присутствия в принуждении. Тем не менее, они имеют один и тот же объект воздействия. Поэтому основным в изучении методов административной деятельности является вопрос о выборе, возможности компромисса в применении сотрудниками полиции методов убеждения и принуждения.

Формулировка целей статьи. Переходя к исследованию способа убеждения, отметим, что в настоящее время данное средство недооценивается, что объясняется совершением огромного количества всевозможных правонарушений, цинизмом и дерзостью многих из них, а также другими обстоятельствами. Однако следует учитывать, что в жизни возникают разные ситуации в общественных местах, в местах работы и учебы несовершеннолетних, при которых метод убеждения может быть достаточно эффективным. При этом нужно принимать во внимание, что государство не выработало эффективного механизма защиты граждан от правонарушений, способного обеспечить адекватную защиту прав и законных интересов граждан во всех возможных случаях.

Так П.И. Кононов в своих исследованиях подчеркивает, что «...сущность убеждения в деятельности органов внутренних дел (полиции) состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает широкий комплекс различных воспитательных, стимулирующих мер воздействия и пропаганду с целью формирования правомерного поведения как общечеловеческой ценности» [2].

Под термином «убеждение» понимают систему взглядов, мировоззрение. В результате этого под убеждением можно понимать целенаправленную деятельность сотрудников полиции по формированию позитивных жизненных установок человека с целью заставить его не совершать противоправных действий.

Отметим, что мерами убеждения в административной деятельности полиции выступают: разъяснение, в том числе положений законов, иных нормативных правовых актов, правил поведения в общественных местах; обоснование; обсуждение; внушение; поощрение; показ положительных примеров и т. п.

Применение вышеназванного метода особо важно для таких подразделений ОВД, которые занимаются несовершеннолетними, участковых уполномоченных, осуществляющих профилактическую работу с отдельными категориями граждан. При этом в системе убеждения выделяют инструктирование, используемое сотрудниками полиции, например, в отношении граждан, принимающих участие в крупных общественных мероприятиях.

Помимо прочего, одно из ведущих мест в системе методов административной деятельности ОВД отводится мерам принуждения.

Таким образом, административное принуждение представляет собой способ государственного управления, который состоит в применении субъектами исполнительной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Меры принуждения направлены на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности либо общественной безопасности.

Наибольшее количество споров в российской юридической науке вызывает проблема классификации мер административного принуждения. В частности, по основаниям их применения, некоторые авторы придерживаются деления на две группы:

а) меры, которые назначаются за совершение административного правонарушения и регламентированы в законе;

б) иные меры, применяемые при отсутствии правонарушения (например, осмотр транспортных средств).

При этом среди иных мер, применяемых в административной деятельности ОВД при отсутствии правонарушения, выделяют:

1) меры административного принуждения, используемые в силу государственной необходимости;

2) контрольно-предупредительные меры;

3) меры пресечения правонарушений, в том числе процессуального обеспечения;

4) так называемые восстановительные меры.

Как видим, в данной классификации четыре группы способов административного принуждения.

В административной деятельности ОВД меры административного принуждения можно разделить на следующие группы:

1) административно-предупредительные;

2) административного пресечения;

3) административно-процессуального обеспечения;

4) административной ответственности.

Каждая из этих мер подразумевает возможность применения физической силы, огнестрельного оружия, специальных средств.

При этом меры государственного принуждения, используемые ОВД, прежде всего, закреплены в главе 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» Федерального закона «О полиции».

Сюда относят:

- задержание;
- вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории;
- оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов;
- формирование и ведение банков данных о гражданах.

К прочему, возможность применения таких мер предусмотрена и в ст. 13 Федерального закона «О полиции» [1].

Остановливаясь на мерах административного принуждения в административной деятельности ОВД, отметим, что наиболее типичными из них являются следующие:

– проверка документов, удостоверяющих личность граждан, в тех случаях, когда имеются данные, позволяющие подозревать их в совершении преступления либо полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а также при наличии основания для их задержания в случаях, предусмотренных законом (п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

– проверка у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иных документов на совершение определенных действий или осуществление определенного вида деятельности, контроль за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

– внесение представлений об устранении причин и условий, которые способствовали реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений (п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»); и т. д.

Самой распространенной разновидностью мер административного принуждения, которая применяется в административной деятельности ОВД, является пресечение. К его способам можно отнести:

- требования, предъявляемые к гражданам и должностным лицам о прекращении противоправных действий (п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- доставление граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13);

- задержание (ст. 14 Федерального закона «О полиции», за исключением случаев, предусмотренных п. 11 и 12 ч. 2 ст. 14);

- применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия (глава 5 Федерального закона «О полиции», за исключением случаев, предусмотренных п. 2 и 4 ст. 23) [2].

Сущность применения данных мер заключается в цели их применения – непосредственном прекращении противоправного деяния и недопущении новых. В отличие от ранее рассмотренных средств принуждения, меры административного

пресечения прекращают конкретные действия как явления материального мира. Можно назвать и другую особенность – более широкий круг субъектов, в отношении которых могут быть использованы методы пресечения, поскольку они могут применяться к лицам, не достигшим 16-летнего возраста, невменяемым, лицам, обладающим иммунитетом и т.д.

К мерам процессуального обеспечения в административной деятельности ОВД относят:

- доставление, административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице;
- осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности.

Осуществление следственных и иных процессуальных действий в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, закреплено и в п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» [1].

Необходимо остановиться на том факте, что при осуществлении административной деятельности сотрудниками ОВД последние вправе осуществлять юрисдикционную деятельность (ст. 23.3 КоАП) [3]. В основном, понятие «административная юрисдикция» используется для характеристики полномочий соответствующих властных субъектов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, указанных в законе.

Подводя итог, можно сказать, что в каждом конкретном случае выбор методов убеждения и принуждения осуществляется сотрудником полиции индивидуально. Использование способов убеждения целесообразно в случаях, когда нарушитель самостоятельно прекратил противоправное поведение и раскаивается в его совершении, это правонарушение он совершил впервые.

Такие методы, как индивидуальные профилактические беседы и предостережение о недопустимости противоправных действий, следует применять к лицам, которые склонны к нарушениям общественных норм морали и порядка в качестве профилактики либо альтернативы возбуждению дела об административном правонарушении при наличии поводов к данному возбуждению, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП [3].

Выбирая тот или иной метод административной деятельности, должны строго соблюдаться принципы законности и целесообразности, минимизации причинения вреда. Нужно находить баланс между избранной мерой принуждения, характером нарушения и, конечно, требованием правовых норм.

Осуществление и применение методов и мер административной деятельности сотрудниками ОВД происходит в строгой регламентации с законом, при этом сотрудники в своей повседневной деятельности неоднократно прибегают к применению мер административного воздействия.

С точки зрения административно-правовой регламентации повседневной деятельности руководитель ОВД обязан не только эффективно выполнять возложенные функциональные обязанности в рамках служебного регламента, но и брать на себя ответственность и применять властные полномочия, обеспечивая безусловное выполнение поставленных перед подразделением задач. Если возглавляемый им коллектив знает свои задачи и понимает применяемые руководителем методы достижения правоохранительных целей, руководитель может уверенно рассчитывать на поддержку большинства

сотрудников. Одной из задач в таком коллективе является поиск исполнителей, которым можно доверить самостоятельное решение разнообразных, а иногда и многофункциональных служебных задач.

Эффективность административной деятельности сотрудников ОВД зависит и от работы руководителя подразделения. Руководитель обязан не только подготовить достойных исполнителей, но и полностью доверять им.

Во всех случаях подчиненные ему сотрудники должны быть профессионально подготовленными, иметь опыт практической административной деятельности. Вместе с тем, они должны быть готовыми к принятию самостоятельных управленческих решений в рамках повседневной деятельности.

В случае принятия сотрудником управленческих решений проявляется еще одна положительная черта формы делегирования полномочий, поскольку исполнитель проходит хорошую и совершенно необходимую школу самостоятельности принятия административно-управленческих решений. Тем самым сотрудник приучается к ответственности за принятые единолично решения, что приводит к расширению инициативы и уверенности в своих силах, вместе с тем он имеет право на ошибку. В свою очередь, руководитель обязан оказывать ему всестороннюю помощь в самой тактичной форме, понимая, что тем самым он развивает у своих подчиненных способности и умения нестандартно мыслить и действовать в любой оперативной обстановке.

Теория административно-правовой регламентации и практика лучших специалистов свидетельствует, что отсутствие контроля подчиненных ничего, кроме вреда, не дает и может привести к принятию ими неэффективных административно-управленческих решений в административной деятельности ОВД. Контроль подчиненных в повседневной деятельности позволяет установить четкую обратную связь, а также обмен информацией между сотрудниками. Во всех случаях решению проблемы контроля способствует достаточно высокий авторитет и управленческое мастерство руководителя. В целях составления объективного мнения о качестве работы руководителя всегда следует исходить из того, как в повседневной деятельности исполняют служебные обязанности его подчиненные.

Делегирование полномочий эффективно, если подчиненные действительно знают и понимают, какие служебные обязанности делегированы им от своего начальника. У руководителя должна быть уверенность в их способности выполнять возложенные обязанности. Кроме того, руководитель должен обеспечить действие механизма стимулирования и мотивации сотрудников. В совокупности это позволит совершенствовать административно-правовую регламентацию повседневной деятельности ОВД, когда с одной стороны подчиненные не будут получать «ценных указаний» от другого начальника через голову своего непосредственного руководителя, а с другой – исполнители будут точно знать возложенные на них служебные обязанности.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Таким образом, в заключение отметим, что под методами административной деятельности полиции понимают способы управления (убеждения и принуждения), то есть, юридические средства и меры воздействия на граждан и должностных лиц. Они направлены на неукоснительное соблюдение юридических обязанностей при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной безопасности или безопасности личности, либо в связи с совершением административного правонарушения, а также уголовно наказуемого деяния.

Список использованной литературы

1. О полиции: Федеральный закон от 7.02.11 № 3-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации № 7 от 14.02.11, ст. 900
2. Кононов, П.И. Административное право России [Текст]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / П.И. Кононов; под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 687 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.01 [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации № 1 (ч. 1), ст. 1.
4. Административная деятельность полиции [Текст]: учебник / под ред. Ю.Н. Демидова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. – 527 с.
5. Беженцев, А.А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних [Текст]: монография / А.А. Беженцев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 255 с.