

СТАТУС СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

© 2015 г. Ирина Александровна Адмиралова¹

Аннотация: в статье рассматривается статус полиции как субъекта административной ответственности в механизме обеспечения прав и свобод граждан. В работе раскрывается организация полиции, в связи с чем определяются правовые и организационные проблемы такой организации; на основании проведенного исследования вносятся предложения, касающиеся разграничения российской полиции на полицию криминальную и полицию общественной безопасности.

Annotation: the article discusses the status of the police as the subject of the administrative responsibility in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens. The work reveals the organization of the police, and therefore some are legal and organizational problems of such an organization, on the basis of the training conducted research suggestions are made concerning the demarcation Russian police on the police and criminal police of public security.

Ключевые слова: полиция, полицейский, защита, охрана, права, гражданин, свобода, ответственность, принуждение, подразделение, статус, компетенция.

Key words: police, policeman, protection, conservation, rights, citizen, freedom, responsibility, duress, unit, status, competence.

Российская полиция – это организационная структура, в содержании которой созданы и функционируют различные структурные подразделения, призванные выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению правопорядка, а также защиту прав и свобод граждан. У каждого структурного подразделения полиции, которое, в частности, осуществляет административную деятельность, своя компетенция, а также свой статус в рассматриваемой сфере. В этой связи в вопросах обеспечения прав и свобод граждан, особенно тех из них, которые реализуются в сфере внутренних дел, существует определенная специализация, позволяющая во многих случаях правильно подбирать правовые средства (правовой инструментарий) для решения поставленных перед полицией задач.

Российская полиция сегодня представляет собой исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции, соответственно, является представителем государственной власти, в связи с чем он имеет специальный правовой статус, позволяющий ему соответствующими средствами обеспечивать права и свободы граждан в самых различных сферах жизнедеятельности.

Все это дает возможность говорить как о специальном административно-правовом статусе полиции в целом, так и сотрудника полиции, в частности. Поэтому назрела определенная необходимость несколько слов сказать о субъекте права, а также о субъекте правоотношения в сфере внутренних дел вообще. Такой подход поможет детальнее раскрыть статус субъектов административной деятельности полиции, а также затронуть ряд проблем его реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Определение статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан имеет весьма существенное значение, такой анализ может дать ответ на вопрос: достаточно ли в арсенале полиции необходимых административно-правовых средств для осуществления соответствующей деятельности? Так же это важно и для теории административной деятельности вообще и осуществляемой полицией, в частности. Как правильно заметил А.Ю. Якимов, «для всех отраслей права “статус субъекта права” является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты»².

Перед рассмотрением статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан нужно сразу оговориться, что мы отождествляем понятия “статус субъекта права” и “правовое положение субъекта права”. Это обусловлено оди-

¹ Доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: irina_adm@mail.ru).

² Якимов А.Ю. Статус субъекта права (Теоретические вопросы) // Гос. и право. 2003. № 4. С. 5.

наковой этимологией вышеназванных категорий. Однако, несмотря на тождественное смысловое значение обозначенных дефиниций, можно сказать, что содержание правового положения полиции достаточно насыщено. В этой связи вполне справедлив, на наш взгляд, тезис О.С. Рогачевой о том, что “правовой статус – это категория не только многоаспектная, но и многоэлементная, что вызывает определенные трудности при ее анализе”³.

Полиция как целостное организационное образование входит в систему органов внутренних дел, но, в отличие от последних, именно полиция самым непосредственным образом, можно сказать в каждодневном и непрерывном режиме, осуществляет деятельность по обеспечению прав и свобод граждан.

Как уже отмечалось и как следует из Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г.⁴, 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.

Полиция во взаимоотношениях с гражданами, а в некоторых случаях и с хозяйствующими субъектами есть орган исполнительной власти, поэтому правоотношения, которые возникают между сотрудником полиции и гражданином, носят преимущественно властный (императивный) характер. В частности, такой характер правоотношений имеет место при применении сотрудником полиции мер административного принуждения. Сотрудник полиции также может потребовать прекратить совершать административное правонарушение, в случае необходимости предложить гражданину отойти от места проведения каких-либо процессуальных действий и т.п. В случае, если требования сотрудника полиции законны, гражданин обязан им подчиниться, в противном случае возможно привлечение граждан к административной ответственности (ст. 19.3 КоАП РФ).

Но такой характер взаимоотношений между сотрудниками полиции и гражданами имеет место далеко не всегда, поскольку в сфере внутренних дел существуют и иные правоотношения, связанные, в частности, с административно-договорным регулированием общественных отноше-

ний, а также предоставлением государственных услуг физическим и юридическим лицам. Необходимо иметь в виду, что ряд процессуальных отношений также носит далеко не императивный характер, лишняя раз подтверждая тезис о том, что неравенство в материальных правоотношениях трансформируется в равенство в процессуальных отношениях. Кроме того, в целом ряде таких правоотношений именно сотрудник полиции выступает в качестве обязанного субъекта. Так, согласно приказу МВД России № 736 “Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях” от 29 августа 2014 г.⁵ заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях вне зависимости от места и времени их совершения, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России (п. 8).

Следует также отметить, что полиция как субъект исполнительной власти проявляет себя в различных правовых аспектах. Одним из основных правовых состояний полиции является, как уже отмечалось, ранее установленный для нее административно-правовой статус. Несмотря на то что полиция – это организационный субъект административного права, ему (статусу) отчасти присущи и некоторые элементы административно-правового статуса индивидуального субъекта соответствующей отрасли права. Полиция обладает всеми необходимыми признаками субъекта административного права. Данный тезис основывается как на теоретических положениях, так и имеет под собой должную правовую основу. Традиционно отмечается, что субъект права обладает такими качествами, как правоспособность и дееспособность, эти состояния определяют правосубъектность соответствующего лица. Как отмечал Г.И. Петров, “субъектами административного права являются лица и организации, наделенные государством правами и обязанностями в сфере государственного и общественного управления, в связи с чем они обладают правоспособностью и дееспособностью”⁶. Полиция как субъект административного права несет в себе все перечисленные компоненты.

³ Рогачева О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах. Воронеж, 2003. С. 68.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁵ См.: Росс. газ. 2014. 14 нояб.

⁶ Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 42.

К элементам административно-правового статуса полиции, таким образом, могут быть отнесены права и обязанности полиции. Это обусловлено тем, что в Федеральном законе “О полиции” специально говорится о правах и обязанностях полиции (ст. 12–13), кроме того, отдельно закрепляются права и обязанности сотрудника полиции (ст. 27–28). Однако этими элементами статус полиции не ограничивается. Как указывает С.А. Сергеев, “применительно к органу исполнительной власти другими элементами его правового статуса принято считать цели, задачи, функции, положение в системе органов исполнительной власти”⁷.

Такой вывод, полагаем, верен. Однако следует обратить внимание на то, что в современный период статус полиции как субъекта административного права исследован не столь обстоятельно. В этой связи есть определенные проблемы в организации полиции на территориальных уровнях ее функционирования. На некоторые из таких проблем будет обращено внимание чуть ниже. Но перед этим отметим, что Федеральный закон “О полиции” закрепляет права и обязанности полиции и практически ничего не говорит о ее ответственности, а без этого элемента ее административно-правовой статус выглядит далеко не полным. В настоящее время согласно Федеральному закону “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г.⁸, Указу Президента РФ “О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации” от 14 ноября 2012 г.⁹ ответственность возложена именно на сотрудника полиции. Такой подход в вопросах защиты прав и свобод граждан в сфере внутренних дел видится далеко не полным. Поэтому было бы правильно, если в Федеральный закон “О полиции” помимо ст. 12 “Обязанности полиции” и ст. 13 “Права полиции” была бы включена ст. 14 “Ответственность полиции”. Такая конструкция представлялась бы вполне верной как с точки зрения содержания административно-правового статуса полиции, так и с позиции ее публичной и гражданско-правовой ответственности – именно как коллективного субъекта права. Особенно это актуально применительно к ответственности полиции за нарушения прав и свобод граждан.

Для решения обозначенных, а также ряда других проблем, касающихся рассматриваемой проблематики, отчасти возможно учесть отдельные теоретические наработки, которые имели место в недавнем прошлом. Так, П.П. Фатеев, раскрывая административно-правовой статус муниципальной милиции, выделял в его содержании такие функции, как “надзорные, юрисдикционные, охранные, а также функцию содействия”¹⁰.

Д.Н. Бахрах в содержании правового положения исполнительных органов государственной власти определяет три компонента: целевой блок, структурно-организационный блок, а также блок, касающийся компетенции соответствующего исполнительного органа¹¹.

С некоторыми уточнениями с приведенными выше точками зрения вполне возможно согласиться. В то же время отметим, что функции полиции как элемент ее административно-правового статуса можно подразделить в зависимости от сферы и форм их реализации, а также методов воздействия на поведение соответствующих субъектов административного права применительно к предмету нашего исследования – на поведение граждан.

Представляется также возможным отметить, что проблема административно-правового статуса как коллективного, так и индивидуального субъекта права в юридической науке исследована весьма обстоятельно¹². С учетом этого нет необходимости останавливаться на некоторых устоявшихся юридических конструкциях, поэтому перейдем к характеристике полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан.

Как следует из содержания Федерального закона “О полиции”, задача обеспечения прав и свобод граждан возложена на полицию в целом, однако вклад в решение этой задачи у различных структурных подразделений полиции не одинаков. Такой подход, как неоднократно подчеркивалось, вполне обоснован, поскольку разные структурные подразделения полиции решают различные задачи в рассматриваемой сфере деятельности. В настоящее время отдельные вопросы органи-

⁷ Сергеев С.А. Административно-правовой статус Государственной инспекции безопасности дорожного движения как субъекта контрольно-надзорных правоотношений. М., 2007. С. 66.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

¹⁰ Фатеев П.П. Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 15.

¹¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2007. С. 156.

¹² См.: Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации. М., 2010; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; и др.

зации полиции определены в Указе Президента РФ “Вопросы организации полиции” от 1 марта 2011 г.¹³ Но, несмотря на это, в вопросах регулирования организационно-правового статуса полиции имеются определенные проблемы, что в конечном счете сказывается на качестве ее работы в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

В ходе осуществления административной деятельности сотрудники полиции сталкиваются с самыми различными административными правонарушениями, а также неоднозначными управленческими проблемами и ситуациями. Все это требует от сотрудников полиции необходимой подготовки, тактической выучки, соответствующих навыков работы в нестандартных правовых и организационных обстоятельствах. Представляется, что МВД России должно стремиться осуществлять такую политику в сфере внутренних дел, которая помогла бы формированию должной социальной и информационной среды, облегчающей деятельность сотрудников полиции, работающих непосредственно на “земле”. Прочеты в организации управления в сфере внутренних дел самым негативным образом сказываются именно на местах, в территориальных органах МВД России.

В этой связи для улучшения процесса управления в сфере внутренних дел было бы целесообразно вернуться к разграничению полиции на криминальную полицию и полицию общественной безопасности. О каждом из видов полиции следует принять специальное положение, а также утвердить его структурное и содержательное наполнение. Такой подход позволил бы увидеть, кто, чем и как занимается в территориальном органе МВД России. Это также помогло бы более четко определить границы персональной ответственности сотрудников полиции, в частности, в вопросах обеспечения прав и свобод граждан.

Исследование показывает, что в настоящее время далеко не всем гражданам понятна организация деятельности российской полиции. Такое положение вещей во многом не согласуется с положением Федерального закона “О полиции”, в котором, в частности, определяется, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан (ст. 9). Без понимания порядка организации деятельности полиции обеспечить к себе доверие со стороны граждан последняя просто не сможет. Таким образом,

представляется вполне обоснованной необходимость возвращения (в вопросах организационного построения) к разграничению полиции, которое вытекает из непосредственных направлений ее работы.

Говоря о статусе субъекта административной деятельности полиции в рассматриваемой сфере, следует отметить, что одним из основных субъектов в этом направлении является территориальный орган МВД России по субъекту Российской Федерации. Статус этого органа непосредственно определяется Указом Президента РФ “Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации” от 1 марта 2011 г.¹⁴

Как следует из соответствующего Положения, территориальные органы МВД России по субъектам Федерации осуществляют свою деятельность как непосредственно, так и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне, а также через подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов. Согласно Положению одной из основных задач этого органа являются обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности на территории субъекта Федерации и др.

Самым нижестоящим субъектом управления в сфере внутренних дел выступает территориальный орган МВД России. Он функционирует непосредственно на основании приказа МВД России “Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне” от 21 апреля 2011 г.¹⁵ К числу основных направлений его работы в сфере осуществления административной деятельности относятся: защита личности от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, а также исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства в области оборота оружия и осуществления частной

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

¹⁵ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе.

Каждое из определенных направлений работы территориального органа МВД России в сфере осуществления административной деятельности полиции весьма содержательно, в процессе соответствующей работы возникают самые разнообразные административные правоотношения, связанные с защитой прав и свобод граждан. Следует отметить, что именно территориальный орган МВД России находится ближе всего к гражданам, проживающим в соответствующих местностях (городах, сельских поселениях, районах и т.п.). В этой связи его сотрудники в каждодневном режиме сталкиваются с самыми разнообразными правонарушениями, а также реально осуществляют обеспечение прав и свобод граждан, которые обращаются в территориальные органы полиции.

Несмотря на то что правоохранительная деятельность продуцирует возникновение административных правоотношений охранительного характера, только этими отношениями деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан далеко не ограничивается. В деятельности полиции складывается достаточно много регулятивных административных правоотношений. В частности, они возникают при предоставлении государственных услуг в сфере обеспечения имущественной безопасности, взаимодействия полиции с другими органами власти и управления, а также институтами гражданского общества.

Заметим, что территориальный орган МВД России выступает в административных правоотношениях как целостное организационное образование. Тем не менее в большинстве административных правоотношений от его имени действуют соответствующие должностные лица, компетенция которых является производной от статуса соответствующего органа. Административно-правовой статус территориального органа МВД России обладает в целом теми же признаками, что и иные органы государственной власти и управления. В этой связи вполне верен вывод В.Н. Лапшина, который отмечал, что “в качестве субъекта административных правоотношений орган внутренних дел прежде всего выступает частью общей системы органов государственного управления и обладает поэтому всеми присущими последним признаками”¹⁶.

¹⁶ Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Караганда, 1986. С. 22.

Действительно, всем органам власти и управления, в том числе занимающимся вопросами обеспечения прав и свобод граждан, свойственны в целом одинаковые признаки. Однако у каждого органа есть и некоторые особенности, продиктованные спецификой реализации соответствующих административно-правовых средств, а также форм защиты прав и свобод граждан и т.п. Это легко заметить, обратив внимание на особенности административных правоотношений, в ходе которых осуществляется защита прав и свобод граждан, и проанализировав основания их нарушения. Полиция – часть государственного аппарата, а также самый универсальный правоохранительный орган, тем не менее осуществляет защиту и обеспечение далеко не всех прав и свобод граждан. В ином случае полиция в ходе осуществления своей административной деятельности подменила бы работу других исполнительно-распорядительных органов, а это недопустимо. Поэтому в работе полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан имеется некоторое качественное своеобразие, которое продиктовано особенностями управления в сфере внутренних дел, а также теми проблемами, с которыми граждане ежедневно обращаются в территориальные и иные органы МВД России. Особенность работы полиции проявляется также и в том, что ее сотрудники, в отличие от служащих иных органов власти и управления, в инициативном порядке выявляют различного рода административные правонарушения, непосредственно устанавливают граждан, права и свободы которых нарушены. Такая работа, в частности, осуществляется сотрудниками полиции в ходе патрулирования общественных мест, проведения профилактических обходов объектов и территорий, а также мест компактного проживания людей и т.п.

Административно-профилактическая работа, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, а также сотрудниками иных структурных подразделений полиции, есть в итоге залог успешной работы территориального органа МВД России в деле обеспечения прав и свобод граждан. Конечно, в организации этой деятельности имеется большое количество проблем, решение которых во многом предопределило бы увеличение количества соответствующих сотрудников на закрепленных за ними территориях. Заметим, что профилактическая работа незримо присутствует во всех направлениях деятельности полиции, особенно важна она в деле противодействия административным правонарушениям. Работа полиции в этом направлении

весьма показательна, поскольку в конечном счете упущения в организации и осуществлении административно-юрисдикционной деятельности полиции напрямую сказываются на количестве совершаемых преступлений на территории обслуживания тем или иным органом МВД России. Конечно, соответствующая работа должна осуществляться не ради достижения оптимальных количественных показателей, полиция должна предупреждать совершение административных правонарушений. Только такой подход в организации соответствующей работы может быть приемлем, в том числе и в вопросах обеспечения прав и свобод граждан.

Сущность статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан проявляется именно в правоотношениях. Правоотношение определяет динамику деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Иными словами, обеспечение прав и свобод граждан невозможно без возникновения соответствующих правоотношений.

Поэтому можно согласиться с Ю.К. Толстым, который верно подметил, что «правоотношение – это связующее звено между нормой права и соответствующим общественным отношением, между тем у нормы права, а также у правоотношения один объект – это фактическое общественное отношение»¹⁷.

Действительно, поскольку любое общественное отношение носит первичный характер, оно объективно, государство воздействует и упорядочивает соответствующие объективно складывающиеся отношения, в частности, в интересах обеспечения прав и свобод граждан. Объект правоотношения, в том числе возникающего в административной деятельности полиции, объективно вызывает закрепление за полицией той компетенции, которая необходима для охраны соответствующего объекта, в нашем случае – прав и свобод граждан.

Полиция – субъект многих административных правоотношений, которые связаны с обеспечением прав и свобод граждан, поэтому можно сказать, что качество регулирования этих отношений в конечном счете влияет на эффективность работы полиции в рассматриваемой нами сфере. Как справедливо отметил Д.В. Осинцев, «административные правоотношения конструируют административную деятельность»¹⁸.

Одними из важнейших отношений, в которых полиция выступает как субъект принуждения, являются административно-юрисдикционные отношения. Эти правоотношения детально раскрывают статус полиции в вопросах обеспечения прав и свобод граждан. Обусловлено это тем, что в ходе этих отношений разрешается определенный управленческий спор или применяются меры административного принуждения. Именно в таких отношениях возникают объективная необходимость обеспечения прав и свобод граждан, создание им условий для реализации их процессуального статуса. Отметим, что полиция имеет достаточно широкую компетенцию в деле реализации законодательства об административных правонарушениях, а также весьма серьезные полномочия в сфере создания необходимых условий для осуществления соответствующих полномочий другими субъектами административной юрисдикции.

Основанием для производства по делам об административных правонарушениях в полиции является совершенное административное правонарушение. Сотрудник полиции должен иметь определенную подготовку, чтобы с учетом как объективных, так и субъективных обстоятельств установить признаки, а также элементы соответствующего состава административного правонарушения. К сожалению, далеко не всегда сотрудники полиции, которые осуществляют работу по охране общественного порядка, умело могут выявить соответствующие административные правонарушения. Бывают и диаметрально противоположные ситуации, когда соответствующее правомерное поведение гражданина квалифицируется как противоправное деяние. Неприемлем как первый, так и второй вариант поведения сотрудников полиции, которые осуществляют соответствующую административную деятельность. Каждый из вариантов такого поведения по-своему снижает уровень правопорядка, а также нарушает права и свободы граждан.

В этой связи актуален тезис А.Ю. Якимова о том, что «государство должно создать такой механизм реагирования на административные правонарушения, который гарантировал бы оперативное применение мер административного воздействия к виновным лицам и одновременно исключал бы любые проявления беззакония и произвола в отношении граждан»¹⁹.

¹⁷ Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении // Правоведение. 1969. № 1. С. 32.

¹⁸ Осинцев Д.В. Система административного права: методология, наука, регламентация. М., 2014. С. 123.

¹⁹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Гос. и право. 1996. № 8. С. 100.

Рассуждая о проблемах обеспечения прав и свобод граждан, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что само по себе производство по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется в органе МВД России, не так уж и просто с точки зрения установленной процессуальной формы, а также предъявляемым к нему формальным требованиям. Осуществление соответствующего производства, как уже отмечалось, требует от сотрудника полиции необходимой правовой подготовки.

Особенно тщательно к соответствующему производству необходимо подходить, когда к лицу, которое совершило административное правонарушение, может быть применено такое наказание, как административный арест. Практика показывает, что именно по отношению к такому лицу далеко не всегда осуществляется должная работа по обеспечению его процессуальных прав в полном объеме. В частности, достаточно редки случаи оказания ему квалифицированной юридической помощи со стороны адвоката. Все это в совокупности не обеспечивает необходимой правовой защиты прав и законных интересов граждан в административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Помимо вышеперечисленных отношений в деятельности полиции самым непосредственным образом проявляют себя отношения контрольно-надзорного характера. Эти отношения носят достаточно разнообразный характер как по форме, так и по содержанию. Необходимо также заметить, что деятельность полиции в самых различных аспектах ее проявления находится под надзором как прокуратуры, так и других контролирующих структур. Говоря о контроле за деятельностью полиции, следует сказать, что в его содержании важное место начинает занимать общественный контроль. Связано это с созданием общественных советов при органах МВД России²⁰, а также развитием законодательства, определяющим статус общественности в соответствующем вопросе²¹. Осуществление общественного контроля за деятельностью полиции в определенной степени может способствовать укреплению ее статуса, а также повышению эффективности ее работы в деле обеспечения прав и свобод граждан.

²⁰ См.: Указ Президента РФ “Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах” от 23 мая 2011 г.

²¹ См.: Федеральный закон “Об участии граждан в охране общественного порядка” от 2 апреля 2014 г.; Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” от 21 июля 2014 г.

Несмотря на важность контроля за деятельностью полиции, необходимо несколько слов сказать о полиции как субъекте контрольно-надзорной деятельности. Соответствующий вид деятельности в силу ее содержания обособливается от других направлений работы полиции, что предполагает появление административных правоотношений особого характера, а именно – отношений контрольно-надзорного характера. Для соответствующих отношений более, чем для всех остальных, возникающих в административной деятельности полиции, характерна властная составляющая. Как справедливо отметила Е.Ю. Грачева, “контрольные правоотношения имеют государственно-властный характер. Всякий социальный контроль, любой из его видов есть атрибут власти, важнейшее его проявление”²².

Сотрудник полиции, какую бы должность он не занимал в территориальном органе МВД России, является представителем власти. Поэтому сотрудники полиции осуществляют контрольно-надзорную деятельность по самому широкому спектру вопросов, которые, в частности, касаются определенных категорий граждан, в отношении которых установлен административный надзор, осуществляют контроль за безопасностью дорожного движения, соблюдением требований разрешительной системы и др.

Отдельно следует сказать о контроле полиции за передвижением людей, поведением несовершеннолетних, которые потенциально могут совершить различного рода правонарушения. Несмотря на то что контрольной деятельности полиции присущ властный характер, она все же по большей своей части носит профилактический характер. Именно поэтому этот вид работы должен иметь приоритетное значение.

Исходя из вышеперечисленного, можно сделать вывод о сложном административно-правовом статусе полиции как субъекте обеспечения прав и свобод граждан, а также разнообразии отношений, которые возникают в процессе его реализации. Необходимо также подчеркнуть, что какие бы отношения в деятельности полиции не возникали, они так или иначе связаны с обеспечением прав и свобод граждан. Следует сказать и о непосредственной логической взаимосвязи всех элементов статуса полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан. Только такой подход может способствовать повышению эффективности деятельности полиции в данной сфере.

²² Грачева Е.Ю. Контрольное правоотношение // Актуальные вопросы административного и финансового права. М., 2004. С. 21.

В завершение отметим, что для обеспечения законности в вопросах реализации статуса полиции представляется целесообразным нормативное закрепление такого компонента административно-правового статуса органа МВД России, как ответственность. Для этого в типовых положениях «Об органах МВД России» следует предусмотреть ответственность органа за ненадлежащее обеспечение правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан. Такая ответственность может быть, например, в виде отставки всего коллектива соответствующего органа МВД России в связи

«с утратой доверия со стороны населения той или иной территории». В последующем назначение на все должности, в том числе и руководящие, в таком органе МВД России может производиться с участием общественных аттестационных комиссий. Такой подход должен повысить уровень персональной ответственности сотрудников полиции за надлежащий уровень правопорядка на территории их работы. Это также, несомненно, будет способствовать повышению роли ответственности в сфере управления внутренними делами.