

---

---

**ПРАВА И СВОБОДЫ  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

---

---

**ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ  
И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ  
И СВОБОД ГРАЖДАН**

© 2015 г. Ирина Александровна Адмиралова<sup>1</sup>

***Аннотация:** в статье рассматриваются принципы административной деятельности полиции, определяются критерии их классификации, а также формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства, касающегося обеспечения прав и свобод граждан. Отмечается важность принципов административной деятельности полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан.*

***Annotation:** the article considers the principles of administrative police activity, are determined by the criteria of their classification, as well as proposals for improvement of the existing legislation relating to the rights and freedoms of citizens. Notes the importance of the principles of administrative activity of the police in ensuring the rights and freedoms of citizens.*

***Ключевые слова:** полиция, полицейский, права, свободы, деятельность, защита, обеспечение, контроль, форма, метод, администрирование.*

***Key words:** police, police, rights, freedoms, operation, protection, security, control, form, method of administration.*

Вопрос о принципах административной деятельности полиции в современный период практически не поднимался. Весьма скромно в юридической науке также исследованы принципы организации и деятельности российской полиции<sup>2</sup>. Такой подход нельзя признать удовлетворительным, поскольку связано это с тем, что принципы есть важнейшие положения, идеи, на которых, собственно, и должна основываться правоприменительная деятельность. Особенно это важно для деятельности, связанной с защитой прав и свобод граждан. Не случайно Е.А. Лукашева в свое время писала о том, что “правовой принцип – это требования, предъявляемые к системе права данной социально-экономической формации, которые формируются до возникновения системы права. Без их формирования было бы невозможно создание новой системы права, которая ведет к превращению правовых принципов в принципы права”<sup>3</sup>.

Традиционно считается, что принципы права (по своему разнообразию) классифицируются

на общеправовые, межотраслевые, а также отраслевые принципы, характерные для отдельных правовых институтов. Кроме того, принципы классифицируются в зависимости от формы их закрепления в действующем законодательстве. Является аксиомой тот факт, что принципы – это фундаментальные обобщающие положения (идеи), интегрирующие все самое лучшее, что есть в соответствующем направлении правового регулирования. Данный факт придает принципам знаковое значение. Кроме того, такое положение в некоторых случаях непосредственно влияет на качество административно-правового регулирования соответствующих отношений, складывающихся в сфере внутренних дел.

Исходя из этого, вопрос, касающийся принципов административной деятельности полиции, нельзя отнести исключительно к теоретической проблеме, так как эта проблема в конечном счете имеет весьма существенное практическое значение, а именно: по большей части это вопрос, относящийся непосредственно к обеспечению прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Следует отметить, что в традициях российской юридической науки – разрабатывать проблемы обеспечения прав и свобод граждан именно с помощью полицейских средств. Подтверждение этому можно найти у И.Е. Андриевского, который писал, что “стремление человека к всестороннему развитию является его неотъемлемым правом,

---

<sup>1</sup> Доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: irina\_adm@mail.ru).

<sup>2</sup> См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // Гос. и право. 2012. № 7. С. 31.

<sup>3</sup> См.: Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 107.

уважение которого обязательно для всех. Государство и его органы управления должны обеспечить посредством закона условия безопасности и благосостояния человека. А полицейское право призвано отрегулировать деятельность органов управления по созданию этих условий”<sup>4</sup>.

Учитывая это, представляется возможным отметить, что принципы, получившие свое нормативное закрепление, приобретают характер императивных предписаний, которые пронизывают все аспекты соответствующей деятельности (в нашем случае – деятельности административной). Административная деятельность полиции, в отличие от иных других направлений ее работы, имеет определенные особенности, которые состоят, в частности, в широте данной деятельности, разнообразии форм и методов ее реализации, а также в количестве субъектов, задействованных при применении норм административного права в сфере внутренних дел. По своей сути, если обратиться к этимологии понятия “административная деятельность”, эта деятельность может быть охарактеризована как управленческая, в связи с чем соответствующей деятельности присущ властный характер, а отношения, которые возникают при ее осуществлении полицией, носят характер власти-подчинения.

Действительно, если исходить из того, что административная деятельность полиции, в частности в ее внешнем аспекте, реализуется в ходе осуществления юрисдикционной, контрольно-надзорной, а также разрешительной работы, то данному виду работы присущ исключительно исполнительно-распорядительный и, как следствие этого, – властный характер. Но даже при осуществлении вышеперечисленных направлений деятельности полиции в них можно обнаружить и диспозитивные начала, а также отношения горизонтального характера. В частности, такие отношения могут возникать, например, при осуществлении должностными лицами полиции производства по делам об административных правонарушениях, о разрешении жалоб граждан на действия или бездействие сотрудников полиции и др.

Горизонтальные отношения характерны для административно-процессуальной деятельности полиции, где юридическое неравенство в статусах участников соответствующего производства трансформируется в процессуальные взаимные права и обязанности. Так, сотрудник полиции,

составляя протокол и, тем самым, привлекая к административной ответственности гражданина, совершившего административное правонарушение, обязан дать ему возможность ознакомиться со всеми материалами дела (ст. 25.1 КоАП РФ). Как следует из Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г.<sup>5</sup>, полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 5). Если же сотрудник полиции не предоставил гражданину возможность ознакомиться с материалами, например, дела об административном правонарушении, не разъяснил привлекаемому к ответственности его процессуальные права и обязанности, то у гражданина есть все основания обжаловать такое поведение сотрудника полиции. Таким образом, можно заключить, что практически вся административная деятельность полиции подчинена жестким императивным предписаниям, которые делают ее легитимной, подчиненной интересам обеспечения прав и свобод граждан.

Если говорить непосредственно о принципах административной деятельности полиции, то для ответа на вопрос об их системе, а также видах данных принципов необходимо обратиться к определенным теоретическим наработкам по обозначенной проблеме, а также проанализировать действующее законодательство по обозначенному вопросу. Необходимо признать, что определенное влияние на принципы административной деятельности полиции оказывают принципы административного права, а также принципы, на которых строится управленческая и правоприменительная деятельность в сфере внутренних дел. Исследование показывает, что в настоящее время нет устоявшейся точки зрения на принципы административного права. Такое положение обусловлено рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного характера.

Представляется возможным отметить, что в содержании административного права выделяются различные самостоятельные структурные элементы, которые по своей конструкции, а также уровню развития законодательства уже претендуют на самостоятельные отрасли права (или по крайней мере на крупные правовые институты), в связи с чем эти образования имеют свои принципы, которые лишь с определенной долей условности можно отнести к принципам собственно административного права. Так, в настоящее время весьма содержательно говорится

<sup>4</sup> Андриевский И.Е. Полицейское право. В 2-х т. Т. 1. Введение. Ч. 1. Полиция безопасности. Изд. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1874. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

о принципах государственной службы<sup>6</sup>, принципах административного процесса<sup>7</sup> и т.п. Между тем, собственно, принципы административного права практически не раскрываются. Поэтому весьма актуален тезис В.А. Юсупова о том, что “в юридической литературе теория принципов административного права остается практически не разработанной”. Между тем сам вышеназванный автор под принципами административного права понимал “основные начала (комплексы идей), которые характеризуют его содержание, закрепляющие закономерности его развития, а также определяющие механизм административно-правового регулирования управленческих отношений”<sup>8</sup>.

Данное определение имеет весьма существенное значение для раскрытия принципов административной деятельности полиции, поскольку оно указывает на определенную динамику рассматриваемой правовой категории. В научной литературе, посвященной административной деятельности органов внутренних дел, вопрос о принципах соответствующей работы преимущественно рассматривался лишь применительно к конкретным аспектам ее проявления. Так, Б.П. Кондрашов, исследуя административно-правовые средства обеспечения общественной безопасности, писал о том, что “принципы соответствующей деятельности подразделяются на социально-правовые и организационно-правовые принципы”<sup>9</sup>.

А.П. Коренев также исходил из того, что принципы административной деятельности органов внутренних дел могут быть дифференцированы в зависимости от сферы их реализации, а также тех целей, которые ставит перед собой соответствующий субъект правоприменения. Исходя из этого, принципы административной деятельности А.П. Кореневым также подразделялись на общие и организационные<sup>10</sup>.

Такой подход в целом носил традиционный характер, поскольку включал положения обще-

правового, гуманистического порядка, а также указывал на особенности управленческой деятельности, осуществляемой в сфере внутренних дел. Относительно последней группы принципов необходимо отметить, что отдельные направления административной деятельности органов внутренних дел традиционно имеют некоторые специфические управленческие особенности. В настоящее время это касается управленческой деятельности, связанной с обеспечением транспортной безопасности, имущественной безопасности физических и юридических лиц.

В научной литературе существуют и иные точки зрения относительно содержания принципов административной деятельности органов внутренних дел. Так, В.М. Безденежных под принципами административной деятельности понимал “концептуальные идеи, руководящие ориентиры и требования, которые предъявляются к построению, организации работы, способам осуществления административных функций, к стратегии, тактике и стилю деятельности, к характеру взаимоотношений с другими государственными органами, общественными формированиями и гражданами”<sup>11</sup>.

На основе своего понимания принципов административной деятельности В.М. Безденежных выдвинул систему соответствующих принципов, в которую были включены общедемократические, организационные и тактические принципы. Здесь можно видеть развернутую систему соответствующих принципов, которые отражают содержание и сущность административной деятельности органов внутренних дел (полиции).

Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что в административной деятельности полиции игнорируется выделение системы процессуальных принципов, что в настоящее время нельзя признать удовлетворительным. Обусловлено это тем, что формальная процессуальная форма работы полиции в конкретных случаях может явиться гарантией законности соответствующей деятельности.

Основываясь на приведенных точках зрения относительно понимания принципов административной деятельности органов внутренних дел (полиции), а также Федеральном законе “О полиции”, можно сделать вывод о том, что принципы административной деятельности полиции дифференцируются на общеправовые принципы, принципы управленческого характера, а также

<sup>6</sup> См., например: *Куракин А.А.* Принципы организации и построения государственной гражданской службы Российской Федерации // *Политика и общество.* 2004. № 5. С. 65; *Гришковец А.А.* Государственная гражданская служба. М., 2014.

<sup>7</sup> См.: *Адмиралова И.А., Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В.* Проблемы административного процесса и деятельность полиции. М., 2014.

<sup>8</sup> *Юсупов В.А.* Теория административного права. М., 1985. С. 30.

<sup>9</sup> *Кондрашов Б.П.* Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 27.

<sup>10</sup> См.: *Административная деятельность органов внутренних дел* / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002. С. 46.

<sup>11</sup> *Безденежных В.М.* Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. М., 1995. С. 15.

принципы процессуального характера. Приведенные критерии весьма обстоятельно отражают сущность и содержание рассматриваемого направления в работе полиции. Необходимо также подчеркнуть, что все эти принципы в какой-то степени логически взаимосвязаны, дополняют друг друга.

Рассуждая о первой группе принципов, с определенной долей уверенности к ней можно отнести такие принципы, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, принцип законности, беспристрастности, а также принцип общественного доверия и поддержки граждан и др.

Раскрывая значение указанных принципов, можно утверждать, что без уважения, а также соблюдения и защиты прав и свобод граждан невозможно представить себе эффективную административную деятельность полиции. Связано это с тем, что полиция создана именно для защиты прав и свобод граждан, поэтому несоблюдение данных гуманистических и правовых ценностей сделало бы работу полиции просто бессмысленной. Сотрудник полиции, занимая любую должность, обязан соблюдать профессиональную этику при общении с гражданами. Кроме того, сотрудник полиции не имеет права прибегать к методам общения с гражданином, которые могут дискредитировать полицию, а также привести к нарушению требований законности. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина должно быть главным в административной деятельности полиции. Это требование обязано наполнять содержание обозначенной работы, которая может проявляться в мероприятиях по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности или состоять в предоставлении гражданину или хозяйствующему субъекту тех или иных государственных услуг.

Принцип законности в административной деятельности полиции может рассматриваться, в частности, как метод ее работы. Как отмечал Ж. Ведель, законность – это соответствие закону. «“Закон” следует понимать в самом широком смысле равнозначным “праву”. Законность выражает соответствие праву и является синонимом юридической правомерности»<sup>12</sup>. В административной деятельности полиции сотрудники должны руководствоваться прежде всего законом, а также основанными на нем подзаконными нормативными правовыми актами. Однако, несмотря на то что за последние годы нормативная правовая

база, определяющая деятельность органов полиции, существенно обновилась, закон, к сожалению, не стал основным регулятором наиболее важных отношений, складывающихся в сфере внутренних дел. Следует отметить, что данное обстоятельство отчасти снижает значение закона в деятельности полиции, а также в некоторых случаях приводит к нарушению прав и свобод человека и гражданина. В этой связи развитие законодательной базы деятельности российской полиции необходимо продолжать. Так, например, видятся вполне перспективными разработка и принятие закона “Об административной деятельности полиции”, проведение дальнейшей кодификации полицейского законодательства, итогом которого может явиться принятие Полицейского кодекса РФ.

Нередко в административной деятельности сотрудник полиции сталкивается с проблемой “конфликта” законности и целесообразности. Такая проблема возникает в силу целого ряда причин организационного, экономического, а также формально-юридического характера. Следует признать, что далеко не всегда действия сотрудника полиции исключительно в рамках закона могут привести его к оптимальному результату в деле обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Однако и обратная ситуация недопустима. Действуя по принципу целесообразности, сотрудник полиции может нарушить нормативное предписание и, тем самым, поставить под угрозу требование режима законности. Для минимизации подобного рода ситуаций в сфере осуществления административной деятельности полиции необходимо добиваться четкости законодательных и иных нормативных правовых предписаний, повышать качество подготовки сотрудников, а также создавать необходимые организационные и экономические условия, которые будут улучшать качество правоприменительной деятельности в сфере внутренних дел.

Принцип беспристрастности подкрепляет вышеперечисленные принципы. Его суть может состоять в том, что сотрудник полиции в ходе осуществления административной деятельности должен руководствоваться требованием закона. Никакие эмоции, симпатии или, напротив, антипатии не должны влиять на сотрудника в деле разрешения того или иного юридического дела, управленческого конфликта и т.п.

Сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб

<sup>12</sup> Ведель Ж. Административное право Франции / Под ред. М.А. Крутоголова. М., 1973. С. 185.

авторитету полиции. Только при таком подходе можно добиться качественного и (что самое главное) законного осуществления административной деятельности полиции по самому широкому спектру ее направлений.

Заметим, что общественное доверие и поддержка граждан играют важную роль в деле укрепления правопорядка, а также повышения престижа в деятельности органов полиции в целом. Согласно данным ВЦИОМ уровень доверия граждан к сотрудникам полиции имеет тенденцию к росту. Об этом могут говорить следующие данные: так, в 2014 г. он вырос на 6% и составляет 46% против 40% в 2013 г. Следует отметить, что 52% граждан ставят работе полиции в своем регионе среднюю оценку, остальные же в равной степени склонны оценивать работу полицейских как в положительном, так и в отрицательном аспектах<sup>13</sup>.

Однако есть и другие статистические исследования относительно оценки деятельности российской полиции. Так, по сведениям Фонда “Общественный вердикт”, уверенно доверяют полиции только 4.8% граждан, 47% – не доверяют, еще 37% – склонны доверять. В марте 2014 г. с помощью репрезентативной выборки специалисты Фонда замерили Индекс доверия полиции – исследование, оценивающее динамику отношения граждан России к работе полиции. По его результатам, 40% граждан недовольны качеством работы полицейских, а 47% считают, что защитить их правоохранители не смогут. Доверие к сотрудникам испытывают только 9% опрошенных, симпатию – 10%, уважение – 25%, в то время как с антипатией относятся 16% россиян, а страх перед слугами правопорядка испытывают 13% респондентов. Кроме того, 73% граждан полагают, что должны помогать полиции в ее работе. Отвечая на вопрос о последствиях реформы полиции, 55% россиян не отметили вообще никаких изменений, 20% – заявили о положительных изменениях, а 15.5% – указали на ухудшение работы. Исследование показало, что молодежь относится к полиции лучше, чем люди среднего возраста, а женщины – лучше, чем мужчины. Наиболее негативное отношение к полиции отмечено в Уральском, Южном и Северо-Кавказском федеральных округах<sup>14</sup>.

Несмотря на сложившееся положение с уровнем доверия граждан к деятельности полиции, для формирования позитивного общественного

мнения о работе органов и учреждений системы МВД России в последнее время сделано немало. Так, при Министерстве внутренних дел РФ активно работает Общественный совет. Данный Совет является совещательным органом. Он образован в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, органов власти и управления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей и для решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции<sup>15</sup>.

В целях вовлечения граждан в мероприятия по охране общественного порядка принят Федеральный закон “Об участии граждан в охране общественного порядка” от 2 апреля 2014 г.<sup>16</sup> Как следует из данного Закона, его цель – создание правовых условий для добровольного участия граждан в охране общественного порядка. Закон устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых являются участие в охране общественного порядка, а также порядок и особенности создания и деятельности народных дружин.

Как следовало из пояснительной записки к рассматриваемому Закону<sup>17</sup>, он направлен на формирование правовых основ участия граждан в охране общественного порядка. До принятия указанного Федерального закона ряд вопросов участия граждан в охране общественного порядка был регламентирован не связанными друг с другом федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Федерации<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> См.: Указ Президента РФ “Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации” от 28 июля 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

<sup>16</sup> См.: Росс. газ. 2014. 4 апр.

<sup>17</sup> См.: Официальный Интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 2.04.2014 г.).

<sup>18</sup> Для справки: по вопросам участия граждан в обеспечении правопорядка на 1 апреля 2014 г. в субъектах Федерации были приняты 63 региональных закона и одно постановление законодательного органа. Несмотря на отсутствие до недавнего времени федерального законодательства по обозначенному вопросу, на территории Российской Федерации работали свыше 45 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых составляет более 454 тыс. человек, в том числе в 14.2 тыс. народных дружин, в которых состояло около

<sup>13</sup> См.: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114595> (Дата обращения: 9.05.2014 г.).

<sup>14</sup> См.: <http://publicverdict.ru/> (Дата обращения: 26.05.2014 г.).

Особую значимость в административной деятельности полиции играет принцип открытости и публичности. Безусловно, необходимо учитывать, что этот принцип работает в той мере, в какой он не будет препятствовать служебной деятельности полиции, а также в той степени, в какой это позволяет действующее законодательство. Правовой основой принципа открытости в деятельности полиции выступает Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г.<sup>19</sup> Реализация данного принципа обязывает сотрудника полиции в пределах своей компетенции предоставлять заинтересованным субъектам информацию о деятельности полиции, а также о состоянии правопорядка и об обеспечении прав и свобод граждан. Закрепление этого принципа находит свое отражение в ведомственных нормативных правовых актах МВД России, которые регламентируют административную деятельность отдельных структурных подразделений полиции. Так, согласно Приказу МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31 декабря 2012 г.<sup>20</sup> участковый уполномоченный полиции обязан информировать в пределах своей компетенции соответствующие государственные и муниципальные органы, а также их должностных лиц о ставших ему известными фактах, требующих оперативного реагирования.

Органы полиции регулярно информируют государственные и муниципальные органы, а также граждан о деятельности, связанной с обеспечением правопорядка, а также защитой прав и свобод граждан через средства массовой информации или Интернет. Эта информация также может доводиться до заинтересованных субъектов с помощью отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, представительными органами муниципальных образований, а также перед гражданами.

190 тыс. человек, в 895 казачьих дружинах насчитывалось около 62 тыс. человек. В настоящее время более 42 тыс. граждан являются внештатными сотрудниками полиции. Следует отметить, что членами общественных объединений и внештатными сотрудниками полиции во взаимодействии с сотрудниками органов внутренних дел проводится большая работа по поддержанию общественного порядка на улицах и в других общественных местах, осуществляются мероприятия по предупреждению и пресечению административных правонарушений, а также раскрытию преступлений.

<sup>19</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>20</sup> См.: Росс. газ. 2013. 27 марта.

Полиция решить поставленные перед ней задачи по обеспечению правопорядка, а также защите прав и свобод граждан в одиночку не сможет. Именно поэтому в ее административной деятельности важное место занимает принцип взаимодействия и сотрудничества, который осуществляется на основании регламентов такого взаимодействия с различными органами исполнительной власти. В вопросах обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции также необходимо и внутриведомственное взаимодействие различных структурных подразделений полиции.

Важность взаимодействия состоит в том, что оно открывает дополнительные возможности в деле достижения тех целей, которые носят межведомственный характер. Как известно, права и свободы граждан определяют смысл и содержание деятельности органов государственной власти. В этой связи взаимодействие полиции с заинтересованными субъектами в интересах обеспечения прав и свобод граждан имеет весьма принципиальное значение. Взаимодействие в вопросах обеспечения прав и свобод граждан позволяет использовать информационные ресурсы, а также формы и методы работы различных заинтересованных субъектов. Взаимодействие полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан есть деятельность управленческого характера. Как отмечают А.П. Ипакян и К.С. Геворкян, «взаимодействие является одним из существенных проявлений управления, ибо само управление – обеспечение согласованности совместной деятельности»<sup>21</sup>. Сотрудничество полиции в определенной степени дополняет взаимодействие. Российская полиция осуществляет сотрудничество с полицейскими структурами зарубежных государств, которое может касаться самых различных аспектов охраны общественного порядка, а также обеспечения прав и свобод граждан. В целях совершенствования межгосударственного полицейского сотрудничества в вопросах предупреждения и пресечения административных правонарушений имеет смысл заключать соответствующие соглашения с теми государствами, в правовой системе которых установлена административная ответственность.

В условиях динамично развивающегося мира, развития науки и техники, а также информационных технологий принципом работы российской полиции должен являться и принцип испол-

<sup>21</sup> Ипакян А.П., Геворкян К.С. Взаимодействие как управленческая категория // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. М., 1998. С. 41.

зования достижений науки и техники. Следует отметить, что для реализации данного принципа в административной деятельности полиции за последние годы многое сделано. Так, на вооружении полиции сегодня находится современная специальная техника, позволяющая обнаруживать орудия и средства совершения правонарушений, а также лиц, подготавливающих совершение преступлений и административных правонарушений. С помощью системы видеофиксации противоправных деяний ежегодно выявляется большое количество правонарушителей. Между органами полиции и другими органами государственной власти и управления налажен межведомственный информационный обмен с применением современных технологий и технических средств и т.п. Все это позволяет повысить эффективность административной деятельности полиции, а также обеспечить защиту прав и свобод граждан. Тем не менее в вопросах использования научных достижений в деятельности полиции имеется еще немало правовых и организационных проблем. В этой связи необходимо повысить качество внедрения в административную деятельность теоретических наработок, касающихся правовых и организационных проблем деятельности полиции. Представляется также правильным постоянно улучшать качество нормативных правовых актов МВД России посредством современных предложений, сформулированных в юридической теории. Это даст возможность изменить к лучшему ведомственную нормативную правовую базу административной деятельности органов внутренних дел в целом, а также полиции, в частности.

Организационные принципы в административной деятельности полиции касаются вопросов управления в сфере внутренних дел. Традиционно в системе организационных принципов административной деятельности полиции выделяются отраслевой принцип, территориальный принцип, линейный принцип, а также функциональный принцип<sup>22</sup>. Данные принципы позволяют выстраивать административную деятельность с учетом определенной специализации, особенностей объектов обслуживания, а также кадрового и материально-технического обеспечения полиции и др.

Отраслевой принцип в административной деятельности полиции учитывается при создании тех или иных структурных подразделений полиции, которые будут выполнять разнообразные задачи

в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, осуществлять мероприятия по противодействию административным правонарушениям несовершеннолетних, правонарушениям на потребительском рынке, а также обеспечивать безопасность дорожного движения и т.п.

Территориальный принцип позволяет учитывать особенности территории обслуживания, ее географические, демографические, а в некоторых случаях и климатические особенности. Весьма важно учитывать также нюансы, касающиеся развитости социальной и транспортной инфраструктур. По мнению В.М. Безденежных, «территориальные начала в организации административной деятельности органов внутренних дел позволяют учитывать местные условия, особенности оперативной обстановки, поддерживать тесный контакт с местными органами»<sup>23</sup>.

Исходя из этих особенностей, выстраивается организация административной деятельности полиции, определяются оптимальные формы и методы ее работы. Территориальный принцип находит свое закрепление в действующем законодательстве.

Так, в интересах обеспечения прав и свобод граждан, а также предупреждения злоупотреблений со стороны сотрудников полиции Федеральный закон «О полиции» закрепляет положения о том, что сотрудник полиции должен выполнять свои обязанности в пределах территории, обслуживаемой органом, в котором он состоит на службе. При этом действовать ему следует в соответствии с замещаемой должностью и должностным регламентом. Кроме того, согласно данному Закону 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).

Линейный принцип в организации административной деятельности полиции позволяет так выстраивать управленческие отношения, чтобы этот процесс упрощался, снижалась его бюрократическая составляющая. При линейном принципе формируется иерархическая цепочка управления, при которой каждый подчиненный имеет одного руководителя, обладающего всей полнотой административной власти по отношению к нему. Этот принцип в некоторых случаях позволяет повысить ответственность как руководителей

<sup>22</sup> См.: Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. М., 1997. С. 14.

<sup>23</sup> Безденежных В.М. Указ. соч. С. 23.

соответствующих органов, так и подчиненных за ненадлежащее выполнение ими своих должностных обязанностей, а также нарушение прав и свобод граждан. Свое развитие линейный принцип может получить при формировании небольших по численности отделений полиции, создавать которые представляется целесообразным в отдаленных и малонаселенных территориях. Это позволит приблизить полицию к нуждам граждан, а также предоставит возможность в большей степени охватить правоохранительным воздействием территорию нашей страны.

Функциональный принцип необходим для создания оптимальных материально-технических условий для выполнения сотрудниками полиции возложенных на них задач и функций в сфере обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан. Иными словами, функциональный принцип дает возможность сформировать внутри системы управления в сфере внутренних дел обеспечивающие структурные подразделения (кадровые, тыловые, финансовые, правовые), которые, в свою очередь, обеспечивают необходимыми ресурсами линейные подразделения полиции, гарантируя качественное выполнение последними возложенных на них задач и функций.

Дополняют рассмотренную группу принципов административной деятельности полиции принципы, касающиеся оптимизации рассматриваемой работы. Так, к данным принципам может быть отнесен принцип рационального распределения компетенции (нагрузки) между структурными подразделениями полиции. К сожалению, соблюдение этого принципа в организации административной деятельности полиции несколько осложняет необоснованные сокращения личного состава полиции, особенно тех ее служб, которые самым непосредственным образом занимаются вопросами профилактики правонарушений (ДПС, ППСП, служба участковых уполномоченных и др.). Необоснованным видится также, например, исключение из нормативных правовых актов, которые регламентируют работу участкового уполномоченного полиции, конкретных цифр о численности населения, которое он обязан обслуживать на своем административном участке. Это дает возможность руководству ставить перед участковым уполномоченным полиции зачастую невыполнимые задачи, делать его виновным за преступления и резонансные чрезвычайные происшествия, которые могут произойти на его участке. Все это делает службу участкового уполномоченного полиции малоэффективной в вопросе предупреждения преступлений, административ-

ных правонарушений, а также защиты прав и свобод граждан.

В ходе осуществления административной деятельности полиции определенную роль играет принцип единоначалия и коллегиальности в принятии управленческих решений. Так, С.И. Котюргин рассматривал данные принципы в качестве административно-процессуальных форм реализации полномочий органов внутренних дел. При этом он отмечал, что наличие этих форм есть то важное свойство, которое характеризует полномочия органов внутренних дел в сфере применения мер убеждения и принуждения. Единоначалие и коллегиальность также имеют свои собственные способы реализации, отличающиеся один от другого границами, объемом, интенсивностью и др.<sup>24</sup>

В условиях централизации управления в сфере внутренних дел приоритетным, безусловно, является принцип единоначалия в принятии управленческих решений. Такой подход правилен, поскольку повышает персональную ответственность руководителя, а также в определенной мере способствует укреплению законности и дисциплины в служебных отношениях. Однако нельзя игнорировать и принцип коллегиальности, так как он важен при взаимодействии структурных подразделений полиции с другими органами государственной власти и управления, а также с общественностью. Порой наиболее важные решения, касающиеся организации административной деятельности полиции, принимаются на коллегиях, оперативных совещаниях, при повседневной работе штабов, сформированных по межведомственному принципу. Все это показывает непосредственную логическую связь таких составляющих, как единоначалие и коллегиальность, в вопросе организации и осуществления административной деятельности полиции.

Деятельность полиции, в отличие от иных видов служебной деятельности, проходит порой в сложной оперативной обстановке, сопряженной с определенным риском для жизни и здоровья сотрудника. Риск – это возможная, вероятностная опасность, неуверенность в исходе того или иного действия или решения. Как верно подметил В.Н. Дубовицкий, «в жизни часто приходится встречаться со словом “риск”. Оно является привычным понятием будничной речи, которое используется ежедневно в самых раз-

<sup>24</sup> См.: Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. Омск, 1973. С. 58.

личных сочетаниях и нюансах, касающихся его содержания»<sup>25</sup>.

В этой связи было бы вполне верным в системе принципов административной деятельности полиции отдельно выделить принцип профессионального служебного риска. В деятельности сотрудника полиции риск – это объективно не запланированная, однако вполне вероятностная опасность в деле обеспечения правопорядка и защиты прав и свобод граждан. В этих целях сотрудник полиции порой просто обязан действовать в условиях определенного служебного риска. Как отмечает А.Н. Колодий, отказ сотрудника милиции от творчества, инициативы, а также риска в процессе расследования преступления может привести к нарушению прав различных категорий граждан, когда не все средства будут использованы для установления материальной (объективной) истины по делу<sup>26</sup>.

Исходя из этого, риск в служебной деятельности сотрудника полиции, особенно осуществляющей административную деятельность, незримо присутствует. Практически всегда заранее нельзя в полном объеме спрогнозировать все ситуации, которые могут возникнуть, скажем, на административном участке работы участкового уполномоченного полиции. Нельзя также точно знать, как поведет себя человек, у которого сотрудник полиции проверяет документы или у которого досматривает автотранспорт и т.п. Несмотря на непредсказуемость ситуации, сотрудник полиции должен стремиться к тому, чтобы максимально полно управлять рисковыми ситуациями, минимизировать их негативные последствия в интересах сохранения собственной жизни, здоровья, а также жизни и здоровья других людей, права и свободы которых он обеспечивает.

С вышеназванным принципом логически взаимосвязан принцип служебного усмотрения. Существование этого принципа вызвано тем, что в сфере внутренних дел общественные отношения протекают весьма динамично. Предвидеть и, тем самым, урегулировать соответствующие отношения практически невозможно. Принцип служебного усмотрения в административной деятельности полиции открывает дополнительные возможности для более эффективной деятельности по обеспечению прав и свобод граждан.

По мнению Н.И. Матузова, “закон может запрещать лишь деяния, вредные для общества, все же что не воспрещено законом, то дозволено”<sup>27</sup>.

Принцип служебного усмотрения открывает дополнительные возможности в деле обеспечения правопорядка. Однако наряду с его позитивной составляющей есть и отрицательные аспекты, которые касаются злоупотреблений служебным положением со стороны сотрудника. В этой связи наряду с официальным закреплением данного принципа также объективно необходимы установление пределов соответствующего усмотрения и совершенствование контрольных механизмов за сотрудником, в деятельности которого имеются широкие границы служебного усмотрения. В наличии указанного принципа заинтересованы как гражданин, так и сотрудник полиции.

В подтверждение этого тезиса весьма красноречиво высказался А.Н. Колодий. Принцип “запрещено все, что прямо не запрещено законом” во взаимоотношениях милиции с гражданами направлен прежде всего на защиту прав личности, поскольку полномочия государственных органов ограничиваются законом, выходить за которые им запрещается, и в то же время повышается возможность появления социальной активности личности в защите своих прав. Личность получает право не только просить, но и требовать, т.е. устанавливается ответственность государства перед личностью, в том числе и милиции<sup>28</sup>.

Последняя группа принципов, которая была выделена нами, – принципы процессуального характера. В отличие от иных принципов, эти принципы показывают динамику рассматриваемого вида деятельности. Если исходить из управленческой концепции административного процесса, то все, что происходит в ходе управления, есть процессуальная деятельность, которая имеет форму процедур и производств. Процессуальные принципы пронизывают как позитивные административные процедуры, которые реализуются в сфере внутренних дел, так и касающиеся административно-юрисдикционных производств, в ходе которых сотрудники полиции получают легитимное право применять меры административного принуждения, разрешать различного рода юридические (административные) конфликты. Следует отметить, что в вопросах административно-процессуальной деятельности полиции весьма много проблем самого различного характера.

<sup>25</sup> Дубовицкий В.Н. Управленческий риск и усмотрение // *Формы государственного управления*. М., 1983. С. 111.

<sup>26</sup> См.: Колодий А.Н. Принципы правового регулирования и их реализация в деятельности милиции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 16.

<sup>27</sup> Матузов Н.И. О принципе “все, не запрещенное законом, дозволено” // *Сов. гос. и право*. 1989. № 8. С. 3.

<sup>28</sup> Колодий А.Н. Указ. соч. С. 16.

Нередки случаи нарушения прав граждан, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, имеют место ошибки в квалификации и оценке доказательств и др. По-прежнему остро стоит сегодня проблема исполнения наложенных административных штрафов и такого административного наказания, как выдворение за пределы нашей страны иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, согласно данным, которые были озвучены на коллегии МВД России, проходившей в феврале 2014 г., в 2013 г. было не уплачено административных штрафов, наложенных за административные правонарушения, на сумму более 8 млрд руб.

Все это вызывает настоятельную необходимость усиления внимания к проблеме, связанной с реализацией законодательства об административных правонарушениях в деятельности полиции.

Существуют также определенные проблемы и с рассмотрением жалоб граждан на действия

(бездействие) сотрудников полиции, которыми созданы препятствия в реализации гражданином его прав. По-прежнему часто встречается ситуация, когда жалоба передается на разрешение тому должностному лицу, действия которого, собственно, и обжалуются. Такой подход минимизирует принцип законности и объективности при разрешении жалобы гражданина.

В заключение отметим, что административная деятельность полиции строится на самых разнообразных принципах, каждый из которых выполняет свою роль в ее организации, а также в деле обеспечения прав и свобод граждан. Именно поэтому данные принципы не следует противопоставлять друг другу, а для повышения эффективности административной работы полиции все вышеназванные принципы необходимо реализовывать максимально комплексно. Только при таком подходе, по нашему мнению, можно добиться определенных позитивных результатов в деле защиты прав и свобод граждан в сфере внутренних дел.