

СОДЕРЖАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 января 2018 г.

Аннотация: статья посвящена вопросам толкования сущности правовых отношений, составляющих содержание административной деятельности полиции. Рассматриваются точки зрения ученых относительно определения правовой природы, признаков административной деятельности полиции. Обозначены проблемы отраслевой принадлежности отношений в сфере оказания государственных услуг.

Ключевые слова: государственное управление, органы внутренних дел, полиция, административная деятельность полиции, государственные услуги, министерство внутренних дел.

Abstract: the article is devoted to questions of interpretation of the essence of legal relations that make up the content of administrative activity of the police. The views of scientists regarding the definition of the legal nature, signs of the administrative activities of the police are considered. The problems of branch affiliation of relations in the sphere of rendering state services are indicated.

Key words: state administration, internal affairs bodies, police, administrative police, state services, the Ministry of the Interior.

2018. № 1
66

Органы внутренних дел представляют собой наиболее многочисленную, военизированную, правоохранительную структуру, занимающую особое место в государственно-административном аппарате. Главными целями, поставленными перед названной структурой, является охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью. В свою очередь, реализация указанных целей достигается в процессе административной деятельности, функционально присущей органам внутренних дел и выступающей в качестве приоритетного направления исполнительно-распорядительного воздействия со стороны государственных органов на публичные отношения.

Административная деятельность как управленческая функция имеет длительную историю, продолжительностью в несколько столетий. Термин «администрация» в переводе с латинского языка («administratio») означает управление и применяется в русском языке для обозначения совокупности государственных органов, осуществляющих функции управления, а также должностных лиц, занятых управлением¹. Таким образом, административная деятельность направлена, прежде всего, на

¹ См.: Энциклопедический словарь. URL: <http://tolkslovar.ru/a1473.html>

регулирование общественных отношений, обязательным субъектом которых выступает управляющий, организующий орган. В публично-правовых отношениях такими субъектами являются государственные или муниципальные органы исполнительной власти, поскольку сферой их деятельности является социальное управление.

В научной литературе социальное управление определялось и определяется различными дефинициями. Так, социальное управление рассматривалось как процесс сознательного и целенаправленного воздействия на социальные объекты и структуры². Более детальную характеристику дает Ю. Н. Стариков: «...управление в сфере человеческой, общественной деятельности; управление общественными отношениями, процессами в обществе, поведением людей и их коллективами, организациями, в которых осуществляют трудовую или служебную деятельность люди»³. Таким образом, управленческая деятельность свойственна каждой организации, независимо от ее организационно-правовой формы, а также формы собственности на средства производства, сферы деятельности, наличия или отсутствия факта государственной регистрации и других признаков. Так, управленческими функциями наделяются руководители коммерческих и некоммерческих организаций, их заместители, руководители структурных подразделений, другие работники так называемого аппарата управления. Управление присуще также общественным организациям, организациям и органам самоуправления граждан. Однако наиболее важным и значимым видом социального управления является государственное управление, представляющее собой «практическую основу для возникновения системы административно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления органами государственного управления административных функций, процесса управления, применения управленческих методов разрешения административно-правовых споров»⁴.

Проблематика государственного управления активно исследовалась российскими учеными-полицистами в XIX – начале XX в. Профессор Санкт-Петербургского университета А. Д. Градовский, характеризуя административную деятельность государства отмечал, что такая деятельность не может состоять в применении законов, ибо закон не содержит указаний на то, как должны исполняться его приказания, закон лишь дает полномочия органам власти; указываются общие цели деятельности их и общий ее порядок»⁵. Профессор справедливо полагал, что государ-

² См.: Кикоть В. Я., Грядовой Д. И. Социальное управление : теория, методология, практика. 2015. С. 40. URL: <http://www.iprbookshop.ru/52561.html>

³ Россинский Б. В. Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 26.

⁴ Общее административное право : учебник : в 2 ч. /под ред. Ю. Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 27.

⁵ Градовский А. Д. Общее государственное право : лекции проф. А. Д. Градовского. СПб., 1885. С. 35.

ство обязано не только принимать законы, но и обеспечивать деятельность исполнительных органов.

Известный государствовед П. Н. Шеймин государственное управление характеризовал следующим образом: «Деятельность государства состоит не только в издании общих или абстрактных норм для регулирования отношений между гражданами и между последними и государством, но и в регулировании конкретных или индивидуальных отношений. В первом случае будет деятельность законодательная в собственном смысле, во втором – деятельность административная в обширном смысле, или то, что мы называем управлением»⁶. Анализируя современные его времени доктринальные взгляды зарубежных и отечественных ученых в области государственного управления, автор цитирует «корифея науки об управлении Л. Штейна»: «...закон есть выражение общей воли государства, которая реализуется через ряд действий исполнительной власти, направленной к осуществлению целей правительства»⁷.

Выдающийся ученый-административист А. И. Елистратов, как и многие другие российские юристы конца XIX – начала XX в. являлся сторонником обособления законодательной функции государства от иных направлений государственной деятельности, тем самым отстаивая концепцию разделения властей. По мнению ученого, государственное управление должно основываться на раздельном функционировании законодательной и исполнительной власти, но непременно в основе такого функционирования должен быть положен принцип верховенства закона, поскольку не может быть правомерным государственное управление, при котором одни и те же органы издают законы и занимаются правоприменительной деятельностью. А. И. Елистратов справедливо отмечал, что следствием одновременного выполнения функций законодательной и исполнительной деятельности одним и тем же органом станет возможность узаконивания собственных отступлений от закона этим органом⁸.

Государственное управление характеризуется рядом признаков, отличающих его от иных видов социального управления. К числу таких признаков относятся: государственно-властный характер управления; участие в качестве обязательного субъекта в отношении государственного управления либо государства, либо государственных органов, должностных лиц; подзаконность исполнительно-распорядительной деятельности, направленной на реализацию функций государства⁹. Г. В. Атаманчук отмечает следующие признаки государственного управления: оно обеспечивается силой государственной власти; распространяется на все общество, т. е. носит всеобщий характер; характеризуется системностью¹⁰. На

⁶ Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Особенная часть. СПб., 1891. С. 5.

⁷ См.: Там же. С. 6.

⁸ См.: Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. С. 5.

⁹ См.: Там же. С. 32.

¹⁰ См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 35–39.

основе названных признаков в теории административного права сформулирована дефиниция государственного управления: это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая система органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства¹¹.

Государственное управление относится к сфере регулирования норм административного права, что предполагает его непосредственную связь с такой правовой категорией, как «административная деятельность». В отличие от словосочетания «государственное управление» термин «административная деятельность» широко применяется не только в научных источниках, но и в законодательстве, причем наиболее часто в связи с характеристикой деятельности правоохранительных органов¹². Применительно к функциям полиции под административной деятельностью понимается «властная правоприменительная деятельность полиции по реализации норм административного права в целях решения задач, возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» в порядке, установленном законодательством Российской Федерации»¹³.

Важную роль среди правоохранительных органов играют органы внутренних дел, основными задачами которых являются обеспечение общественной безопасности, охрана жизни и здоровья граждан, противодействие преступным посягательствам на собственность граждан, организаций, государства. Указанные задачи решаются на основе функциональной деятельности, имеющей административно-правовую природу, т. е. административной деятельности.

В современной теории административного права аккумулируются различные подходы к пониманию административной деятельности органов внутренних дел. Так, А. П. Коренев определяет указанное понятие как целенаправленную, организующую исполнительную и распорядительную деятельность, состоящую в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере вну-

¹¹ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 32.*

¹² См., например: *Дизер О. А., Олдак А. Г. Административно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности : учеб. пособие. Омск, 2007 ; Беженцев А. А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. М., 2012 ; Административная деятельность полиции : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю. Н. Демидов [и др.]. М., 2014 ; Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Н. К. Джафаров [и др.]. М., 2017.*

¹³ *Административная деятельность полиции : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю. Н. Демидов [и др.]. С. 49.*

трених дел¹⁴. Более развернутая характеристика административной деятельности органов внутренних дел дается коллективом авторов как «самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел»¹⁵. Несколько отличается от предыдущего определение административной деятельности, сформулированное О. И. Бекетовым: «Административная деятельность органов внутренних дел (милиции) представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»¹⁶.

Обобщая содержание многочисленных дефиниций административной деятельности органов внутренних дел можно условно разделить их на две группы в зависимости от понимания их авторами объекта таковой деятельности. В одних случаях к административной деятельности относится всякая деятельность, осуществляемая в пределах их компетенции (широкое понимание). В других определениях административная деятельность органов внутренних дел разграничивается с оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью. Так, О. И. Бекетов, обосновывая отличия указанных видов деятельности отмечает критериальные особенности административной деятельности: подчиненность и подконтрольность представительным и исполнительным органам государственной власти; государственно-властный характер деятельности; подзаконность; широкий объем дискреционных полномочий; повышенное значение процессуальной формы; организующий характер; профилактическая направленность; гласность; регулирование рассматриваемой деятельности нормами административного права¹⁷.

Признавая справедливость утверждения О. И. Бекетова о том, что главным назначением административной деятельности полиции является выполнение триединой функции: охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, нельзя при этом оставлять без внимания и такую функцию, как предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел. В соответствии со своими

¹⁴ См.: Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. М., 1998. С. 38.

¹⁵ Демидов Ю. Н., Костенников М. В., Куракин А. В. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник : в 2 ч. Домодедово, 2016. Ч. 1 : Общая часть. С.15.

¹⁶ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / О. И. Бекетов [и др.]. М., 2009. С. 8.

¹⁷ См.: Там же. С. 10–12.

полномочиями органы внутренних дел оказывают заявителям государственные услуги, согласно перечню, предусмотренному приказом МВД России от 30 июня 2017 г. № 430¹⁸. Государственные услуги предоставляются по следующим направлениям деятельности: по линии обеспечения безопасности дорожного движения; в сфере миграции; по линии контроля за оборотом наркотиков; по линии информационно-справочной работы; по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации; по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность и удостоверения частного детектива. Осуществление указанных услуг подпадает под вышеназванные признаки административной деятельности, поскольку такая деятельность носит государственно-властный характер, является подзаконной, аккумулирует широкий объем дискреционных полномочий; в процессе ее осуществления повышенное значение придается процессуальной форме; носит организующий характер, имеет профилактическую направленность и др. При этом следует обратить внимание, что функция оказания государственных услуг в сфере внутренних дел заинтересованным лицам исторически имманентна деятельности полиции. Не случайно в XVII–XVIII вв. в западноевропейских государствах полицейская власть позиционировалась как надежная опора общества, обеспечивающая его благосостояние и безопасность, упорядоченность и разумность общественных отношений. В соответствии со сложившимися европейскими концепциями относительно роли полиции в государственном управлении в 1721 г. в России был утвержден «Регламент, или Устав Главного магистрата». В главе 2 указанного документа под названием «О главных магистрата дел» городскому управлению предписывалось организовать полицейскую службу – «добрую полицию учредить». Глава 10 документа «О полицейских делах» определяла направления полицейской деятельности: «она споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравочения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу...»¹⁹.

С течением времени конкретные функции полиции и пределы ее компетенции изменялись в соответствии с политическими, экономическими условиями развития различных государств, а также историческими традициями. Тем не менее необходимо констатировать, что функции государственно-принудительного воздействия в целях обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, являлись для полиции постоянными. Реализацию названных функций Ю. Н. Стариков характеризует в связи с задачей осуществления государственного управления, называемого «суверенным управлением».

¹⁸ Об организации и проведении мониторинга качества предоставления государственных услуг в системе МВД России : приказ МВД России от 30 июня 2017 г. № 430.

¹⁹ Реформы Петра I : сборник документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.

«Суверенное управление – это управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей»²⁰. Вместе с тем органам внутренних дел свойственны перманентные функции, носящие государственно-управленческий характер. Исторической иллюстрацией наделения полиции подобными функциями являются нормативные акты, включенные в сборник, составленный Петром Хавским²¹: «О безумных владельцах имений, какую должна иметь осмотрительность Полиция» от 20 апреля 1762 г.; «О чиновниках в Губернское Правление и Палаты определяемых, что сие зависит от Генерал-Губернатора; также об устройстве дорог и почтъ» от 26 июля 1781 г. «О торговле в городах в лавках, которые позволено иметь в домах». В этот же сборник Петра Хавского включен нормативный акт от 25 июня 1811 г. о передаче «Министерству Полиции» полномочий по ведению «домами Призрения» (аналоги современных домов-интернатов для инвалидов и престарелых), больницами.

Таким образом, выше были названы два направления деятельности полиции, которые по видовой классификации относятся к внешнему государственному управлению: административно-юрисдикционное (охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью) и административно-регулирующее (сфера оказания государственных услуг). Предоставление государственных услуг посредством деятельности государственных органов является атрибутивным признаком социального государственного управления, осуществляемого, в частности, органами полиции. Соответственно, оказание государственных услуг также относится к сфере административной деятельности полицейских органов, как и охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью. Однако, в связи с тем что в отношениях оказания государственных услуг находят применение не только административно-правовые нормы, но также нормы гражданского права, в теории и правоприменительной практике возникают вопросы о различиях частноправовых и административных обязательственных правоотношений. Учитывая тот факт, что термин «услуга» применяется в конституционном праве, налоговом праве, гражданском праве, необходимо дальнейшее исследование вопросов соотношения услуг частноправового и публично-правового характера, в частности разграничения административных обязательственных правоотношений и публичных договоров в гражданском праве. Данный вопрос имеет не

²⁰ Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 1. С. 39.

²¹ Собрание законов о полицейском управлении или наказы губернаторские и Устав управы благочиния с включением им предшествовавших и последовавших с 1708 по апрель месяц 1823 г. / сост. П. Хавский. СПб., 1823.

только теоретическое, но и практическое значение. Например, вопросы возникают по поводу определения отраслевой принадлежности норм в процессе возмещения затрат на обучение сотрудников органов внутренних дел в образовательных организациях МВД Российской Федерации, а также определения вида юридической ответственности за нарушение дополнительного соглашения, заключаемого между сотрудником органов внутренних дел и начальником данного органа на основании ст. 76 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В судебной практике известны случаи применения в аналогичных ситуациях норм гражданского, трудового права. Разграничение административных обязательственных правоотношений и частноправовых правоотношений будет способствовать установлению единообразной судебной правоприменительной практики норм материального и процессуального права. В частности, это касается применения процессуальных сроков, а именно сроков исковой давности в случае обращения в суд с иском о взыскании сумм, затраченных на обучение сотрудников органов внутренних дел.

Воронежский институт МВД России

Матвеев С. П., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин

E-mail: ser35031333@yandex.ru.

Тел.: 8 (473) 200-53-01

Воронежский государственный университет

Матвеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Тел.: 8-915-548-58-69

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Civil Law and Economic Department

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 200-53-01

Voronezh State University

Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8-915-548-58-69