

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2015. 517. ВКР

Руководитель работы

_____ Т.П. Пестова

«_____» _____ 2020 г.

Автор работы

Студент группы Ю-517

_____ И.В. Алферов

«_____» _____ 2020 г.

Нормоконтролер,

_____ В.А. Задорожная

«_____» _____ 2020 г.

Челябинск

2020

АННОТАЦИЯ

Выпускная
квалификационная работа
«Виды административных
правоотношений в деятельности
органов внутренних дел» – ФГАОУ
ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-517,
115с., библиогр. список – 123 наим.

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе являются административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.

Предметом данного исследования являются правовые нормы, регулирующие административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.

Цель данного исследования заключается в комплексном анализе нормативных правовых актов Российской Федерации, специальной научной и учебной литературы, материалов судебной практики, позволяющих раскрыть специфику административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.

В работе приводится оценка основных признаков административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел и сформулировано содержание понятия «административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел». Анализируются источники права, регулирующие указанные правоотношения, описывается их структура. Приводится характеристика юридических фактов как оснований возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел. Раскрывается специфика таких видов административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел, как организационно-управленческие и внутриорганизационные, административно-правовые контрольные и надзорные, а так же административно-охранительные (юрисдикционные) правоотношения.

Результаты исследования имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения по решению обозначенных в выпускной работе проблем реализации правовых норм, регулирующих административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
1	ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
1.1	Понятие и основные признаки административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел....	6
1.2	Источники права, регулирующие административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел...Структура административных правоотношений в	14
1.3	деятельности органов внутренних дел	25
1.4	Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.....	41
2	ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
2.1	Организационно-управленческие и внутриорганизационные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.....	54
2.2	Административно-правовые контрольные и надзорные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.....	65
2.3	Административно-охранительные (юрисдикционные) правоотношения в деятельности органов внутренних дел.....	83
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	100
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	107

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что одной из ключевых задач современного государства выступает защита прав и свобод человека и гражданина. Государство обладает рядом структур, посредством которых реализуется вышеуказанная защита, государственный строй, общественный порядок и целостность общества. Одной из такого рода структур являются органы внутренних дел, в качестве основных задач которых выступает защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности, оказание различных государственных услуг населению, а также контроль и надзор за законностью в различных сферах общественных отношений.

Деятельность органов внутренних дел осуществляется в трех организационно-правовых формах: административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной. Самой объемной по содержанию выполняемых функций и многообразной по формам и методам правоохранительных действий является административная деятельность. В процессе своей деятельности органы внутренних дел осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых она в соответствии со своей компетенцией вступает в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами.

Административные функции полиции реализуются в рамках ее административной деятельности, которая наряду с уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью относится к числу наиболее важных и емких по содержанию видов работы. На практике более 90% рабочего времени сотрудников органов внутренних дел занимает именно административная деятельность, которая осуществляется с помощью самых различных форм и методов.

В своей повседневной деятельности обычные граждане чаще всего сталкиваются с реализацией административной деятельности органов внутренних дел, представители которых обеспечивают безопасность дорожного движения и безопасность пассажиров на различных видах транспорта, осуществляют патрулирование на улицах и местах массового скопления и прихода граждан. При осуществлении своей административной деятельности органы внутренних дел и в частности полиция осуществляют взаимодействие с различными органами государственной власти.

Административная деятельность органов внутренних дел порождает особые административные правоотношения, возникающие между субъектами данных правоотношений. Обязательным участником таких правоотношений выступает представитель власти, в контексте данного исследования – органы внутренних дел.

Цель данного исследования заключается в комплексном анализе нормативных правовых актов Российской Федерации, специальной научной и учебной литературы, материалов судебной практики, позволяющих раскрыть специфику административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.

Поставленная цель исследования определяет его задачи:

- дать оценку основных признаков административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел и сформулировать содержание понятия «административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел»;
- проанализировать источники права, регулирующие административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел;
- описать структуру административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел;
- привести характеристику юридических фактов как оснований возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел;

— раскрыть специфику таких видов административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел, как организационно-управленческих и внутриорганизационных, административно-правовых контрольных и надзорных, а так же административно-охранительных (юрисдикционных) правоотношений.

Объектом выпускной квалификационной работе являются административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел.

Предметом данного исследования являются правовые нормы, регулирующие административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.

Теоретическая основа. К проблемам правового регулирования административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел обращались в своих работах С.Н. Антонов, И.Г. Бавсун, А.В. Безруков, А.М. Бобров, А.В. Гирвиц, Ю.Н. Демидов, А.В. Демиденко, Н.Г. Жогов, Ю.И. Захватов, О.В. Катаева, О.А. Кнаус, Е.С. Кученин, Т.А. Малыхина, Е.П. Мальцев, В.Л. Михайлов, Д.Н. Никитин, А.Г. Николаев и другие авторы.

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, материалы судебной практики.

Методологической основой выпускной квалификационной работы является философский метод (диалектика), общенаучные методы (анализ, синтез, системный подход) и частноправовые методы (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Структура выпускной квалификационной работы определена характером исследуемых в ней вопросов. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1 Понятие и основные признаки административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел

Раскрыть содержание понятия и основных признаков административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел не представляется возможным без уяснения смысла категорий «административные правоотношения», «органы внутренних дел», «административная деятельность органов внутренних дел».

Как отмечает Е.Б. Лупарёв, административное правоотношение – это урегулированное нормами административного права конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в субъективных публичных управленческих правах и обязанностях¹. В нашем случае субъектом, наделённым государственно-властными полномочиями, являются органы внутренних дел (далее – ОВД).

Признаки административных правоотношений:

- нормы административного права являются основой для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений. Такие отношения характеризуются детальной и строгой регламентацией правового положения, взаимных прав и обязанностей их участников и возникают, изменяются или прекращаются только на основе указанных норм, а также посредством их реализуются, т.е. имеет место значительная нормативная урегулированность;
- область таких отношений – это сфера государственного управления, реализации полномочий исполнительной власти, осуществления государственной исполнительно-распорядительной деятельности;

¹ Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. М., 2013. С. 20.

– существенным признаком административно-правовых отношений необходимо признать обязательное участие в них полномочного представителя государства, публичной власти, чаще всего органов исполнительной власти и их должностных лиц¹.

Как отмечает Д.В. Осинцев, «...административные правоотношения конструируют административную деятельность посредством различных административных актов и их исполнение, следовательно, являются отношениями процессуально-процедурного характера, где нарушение требований процедуры выступает посягательством на установленный порядок государственного управления»².

Далее необходимо раскрыть содержание понятия «органы внутренних дел». В нормативных правовых актах в настоящее время дефиниция, закрепляющая определение данного юридического понятия отсутствует, что, несомненно, является действительным правовым пробелом.

Что касается научной точки зрения, то некоторые ученые полагают, что органы внутренних дел представляют собой «...общественное формирование, выступающее структурным элементом государственной системы исполнительной власти, осуществляющее правоохранительную деятельность»³. Другие ученые при определении понятия «органы внутренних дел» приводят более детальную характеристику основных направлений деятельности данной структуры. Так, например, А. М. Бобров считает, что органы внутренних дел – это система правоохранительных, исполнительно-распорядительных органов государственной власти, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, борьбу с правонарушениями (преступлениями и административными проступками),

¹ Юшков А.В. О понятии и содержании регулятивных административных правоотношений в сфере дорожной деятельности // Государственная служба и кадры. 2019. №4. С. 226.

² Осинцев Д.В. К вопросу об административных правоотношениях: традиция и современный взгляд // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. №1. С. 3.

³ Хадыкина В.В. Органы внутренних дел как особая структура общества) // Омский научный вестник. 2002. №1. С. 31.

охрану общественного порядка и обеспечение общественной и личной безопасности¹.

Становление системы органов внутренних дел Российской Федерации неразрывно связано со становлением и развитием новой российской государственности в начале 1990-х гг. Поэтому годом отсчёта их новейшей истории можно считать 1990 год, когда 12 июня Первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»², а 22 июня – постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)»³. К этому времени в РСФСР после длительного перерыва было вновь образовано республиканское Министерство внутренних дел (октябрь 1989 г.), а постановлениями Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР внесены соответствующие изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР и утверждены структура и штаты центрального аппарата МВД РСФСР (декабрь 1989 г.)⁴.

В настоящее время, в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵, органы внутренних дел, включающие в себя полицию, входят в единую централизованную систему МВД России.

¹ Бобров А.М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №4. С. 89.

² Декларация Первого съезда народных депутатов РСФСР О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22

³ Постановление Первого съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» от 22 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 4. Ст. 63.

⁴ Панфилец А.В., Федоров А.Б. Становление системы органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3(79). С. 60.

⁵ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. №10. Ст. 1334.

Предполагается, что для устранения пробела – отсутствия дефинитивной нормы, закрепляющей определения понятия «органы внутренних дел», необходимо дополнить п. 13 Положения о МВД России и изложить его в следующей редакции:

«В единую централизованную систему МВД России входят органы внутренних дел, осуществляющие функции по реализации государственной политики в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Органы внутренних дел включают в себя полицию».

Органы внутренних дел включают:

- 1) центральный аппарат МВД России;
- 2) территориальные органы МВД России;
- 3) образовательные, научные, медицинские организации МВД России;
- 4) окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России;
- 5) заграничный аппарат МВД России;
- 6) организации культуры, физкультурно-спортивные организации;
- 7) редакции печатных и электронных СМИ;
- 8) иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел (п. 14 Положения о МВД России).

Основная деятельность органов внутренних дел РФ как раз и связана с деятельностью административной¹, сущность которой определяется назначением и функциями полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции»² (далее – Закон о полиции).

¹ Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. М., 2016. С. 109.

² Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900.

В частности, в компетенцию полиции входят: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения (ч. 1 Закона о полиции).

Наиболее общее определение административной деятельности предлагает Д.Н. Бахрах: «Административная деятельность – это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие»¹.

Вопросы административной деятельности чаще всего рассматриваются с позиций органов внутренних дел. В связи с этим административная деятельность органов внутренних дел есть «целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»².

На основании изложенного представляется возможным выделить ряд признаков административной деятельности органов внутренних дел:

- государственно-властный характер, обусловленность целями и задачами государственного управления;
- исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, определяемый компетенцией органов внутренних дел;
- предупредительная, профилактическая направленность;
- реализация в чётком соответствии с предоставленными полномочиями, выход за которые влечёт наступление юридической ответственности.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 10.

² Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. А.П. Коренева. М., 1998. С. 38.

Административная деятельность органов внутренних дел рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле содержание составляет внешняя правоприменительная деятельность по реализации административных полномочий, которые, как отмечает В.А. Юсупов, представляют собой оперативно-исполнительную или юрисдикционную государственно-властную, подзаконную деятельность исполнительно-распорядительных органов¹. В связи с этим можно выделить две группы полномочий органов внутренних дел: процедурные и юрисдикционные, осуществление которых составляет содержание административной деятельности в узком смысле.

В широком смысле выделяется внутриорганизационная деятельность органов внутренних дел. Она обеспечивает четкое функционирование всех служб и подразделений органов внутренних дел. Такая деятельность выполняет вспомогательную функцию для основных полномочий.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел выступает в качестве самостоятельного вида правоохранительной деятельности, 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 деятельности².

Что же собой представляют административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел? Данная разновидность административных правоотношений складывается в процессе осуществления органами внутренних дел службы, связанной с охраной общественного порядка, паспортной, разрешительной систем, обеспечение соблюдения безопасности движения транспорта и пешеходов и др.

¹ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М.: Юрид. лит., 1979. С. 24.

² Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. М, 2016. С. 58.

Административные правоотношения в деятельности ОВД возникают вследствие воздействия норм материального и процессуального административного права на поведение людей. Например, правоотношение между инспектором ГИБДД и водителем регулируются Федеральным законом «О безопасности дорожного движения»¹ и Правилами дорожного движения Российской Федерации².

Административные правоотношения в деятельности ОВД – это двусторонняя связь, содержание которой состоит в наличии прав и одной стороны и наличии соответствующих обязанностей у другой. Например, как гласит п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции», сотрудник вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий. Такое право автоматически порождает обязанность граждан прекратить противоправное поведение. Аналогичным образом право гражданина на защиту своих прав порождает обязанность сотрудника полиции, например, принять в установленном порядке сообщение о преступлении.

Административные правоотношения – это публично-правовое отношение. Публично-правовой характер этих отношений определяется рядом моментов. Во-первых, органы внутренних дел, осуществляют функции, связанные с интересами всего общества и государства.

Данное утверждение непосредственно подтверждается положениями ч.1 ст. 1 Закона о полиции, в соответствии с которой «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности».

¹ Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4873.

² Постановление Правительства РФ «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №47. Ст. 4531.

Во-вторых, публично-правовой характер административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел проявляется, когда эти отношения складываются между гражданами. В рамках рассматриваемых отношений каждый гражданин обязан соблюдать права и интересы всех других граждан.

Для административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел характерно многообразие субъектов. Субъектами правоотношений могут быть как сами органы внутренних дел, так и граждане, частные охранные и детективные структуры, предприятия и учреждения независимо от форм собственности.

Таким образом, административное правоотношение есть общественное отношение, урегулированное нормами административного права, одним из субъектов которого в обязательном порядке выступает наделённое властными полномочиями лицо, осуществляющее управленческие функции.

Признаками административных правоотношений являются:

- основой являются нормы административного права;
- строгая регламентация прав и обязанностей участников, а также оснований возникновения и прекращения правоотношений, т.е. процессуально-процедурная регламентация, отступление от которой трактуется как посягательство на порядок управления и влечет за собой наступление юридической ответственности;
- сфера государственного управления – область административных правоотношений;
- обязательное участие представителя власти.

Для формирования понятия «административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел» прежде всего необходимо уяснить сущность понятия «орган внутренних дел», закрепление которого отсутствует в действующем законодательстве. В этой связи необходимо дополнить п. 13 Положения о МВД России и изложить его в следующей редакции:

«В единую централизованную систему МВД России входят органы внутренних дел, осуществляющие функции по реализации государственной политики в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Органы внутренних дел включают в себя полицию».

Таким образом, вышеуказанное даёт возможность сформулировать следующее понятие административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел - это общественные отношения в сфере государственного управления, урегулированные материальными и процессуальными нормами административного права, обязательным участником которых является представитель исполнительно-распорядительной власти – органы внутренних дел, наделенные государственно-властными полномочиями в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, пресечения административных правонарушений, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

1.2 Источники права, регулирующие административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел

Административные правоотношения в ОВД регулируются нормативными правовыми актами, различными по своей юридической силе.

Во-первых, Конституция РФ, статья 2 которой гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Как уже отмечено ранее, назначение полиции, входящей в органы внутренних дел, как раз состоит в защите прав и свобод граждан, что отражено в ст. 1 Федерального закона «О полиции».

Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в механизме обеспечения правопорядка занимают первостепенное значение, а их функционирование должно рассматриваться сквозь призму Конституции Российской Федерации и развивающих ее положения правовых актов¹.

Положения Конституции РФ аккумулируют в себе исходные конституционные основы деятельности тех или иных органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел отражены в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной власти (ст. 10, 72, 77, 78 Конституции).

Во-вторых, международные договоры.

Применение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ регулируется в настоящее время положениями Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»² (далее – Закон о международных договорах РФ).

Важные разъяснения содержатся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ и от 27.06.2013 № 21

¹ Безруков А.В. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в России // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №1. С. 31.

² Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г. № 5 // Российская газета. 2003. № 244.

«О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»¹.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» даны следующие определения: «под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо». К числу общепризнанных норм международного права, определяющих порядок деятельности органов внутренних дел, следует отнести, в частности, нормы, устанавливающие:

- недопустимость применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания, право на гуманное отношение и уважение достоинства личности;
- право задержанного на заявление ходатайства об уведомлении членов семьи или иных лиц по его выбору о факте задержания или ареста и о месте, в котором он содержится;
- право на посещение членами семьи и переписку с ними;
- право задержанного подробно и в срочном порядке уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявляемого ему обвинения;
- право на уважение личной и семейной жизни, жилища и корреспонденции и др.

Общепризнанные принципы находят свое закрепление в международных пактах, конвенциях и иных документах (п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах

¹Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» от 27 июня 2013 г. № 21 // Российская газета. 2013. № 145.

применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹). Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений, Совета Европы и др.

Согласно п. «а» ч. 1 ст. 2 Закона о международных договорах РФ «международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее - иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

Среди международных договоров РФ, регулирующих вопросы деятельности органов внутренних дел, важную роль играют:

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950)²;
- Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995)³;
- Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989)⁴ и др.

Особое внимание в этом контексте стоит обратить на Соглашения, заключенные между МВД России и правоохранительными органами зарубежных государств, а также двусторонние международные договоры

¹Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета. 1995.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163.

³ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // СЗ РФ. 1999. №13. Ст. 1489.

⁴ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. XLVI. 1993.

Российской Федерации, затрагивающие компетенцию МВД России. В частности, некоторыми из них являются:

- Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Королевства Камбоджа;
- Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Сирийской Арабской Республики;
- Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел, информации и децентрализации Союза Коморских Островов;
- Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Словацкой Республики и др.¹.

В-третьих, федеральные законы, в том числе и кодифицированные:

- «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – Закон о службе в ОВД), в соответствии с которым служба в органах внутренних дел – «федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации» (п. 1 ст. 1);

¹ Международные договоры и соглашения. МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/documents/m_soglasch (дата обращения: 20.05.2020).

² Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №49 (Ч. 1). Ст. 7020.

– «О полиции», в соответствии с которым полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности(ст. 1);

– «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующий отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, обеспечением жилыми помещениями, медицинским обеспечением сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, а также с предоставлением им иных социальных гарантий.

– Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), нормы которого закрепляют перечень составов административных правонарушений, рассматриваемых органами внутренних дел (ст. 23.3). В указанной статье полномочия по рассмотрению административных правонарушений приводятся в отношении различных категорий должностных лиц органов внутренних дел: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел, начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения и др.

Стоит отметить, что в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях расширяется перечень полномочий органов внутренних дел в сфере рассмотрения административных правонарушений посредством наделения последних полномочиями по рассмотрению правонарушений в сфере санитарно-эпидемиологического

надзора, ветеринарного надзора, а также правонарушений при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотии, в сфере нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами при хранении и транспортировке пестицидов и агрохимикатов и др.¹. Возможно, что новый КоАП РФ начнет действовать с 1 января 2021 года².

В-четвертых, подзаконные нормативные правовые акты:

1) Указы Президента Российской Федерации, например, «Об утверждении положения о МВД России»³, «Вопросы организации полиции»⁴, «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵, «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁶ и др.;

2) Постановления Правительства Российской Федерации, например, «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии»⁷, «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской

¹ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 30.01.2020.

² Минюст обнародовал проект нового КоАП. URL: <https://rg.ru/2020/01/30/miniust-obnarodoval-proekt-novogo-koap.html> (дата обращения: 20.05.2020).

³ Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. №52 (Часть V). Ст. 7614.

⁴ Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 01 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. №10. Ст. 1336.

⁵ Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 05 мая 2014 г. № 300 // СЗ РФ. 2014. №19. Ст. 2396.

⁶ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01 марта 2011 г. №248 // СЗ РФ. 2001. №10. Ст. 1334.

⁷ Постановление Правительства РФ «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» от 19 ноября 2016 г. № 1220 // СЗ РФ. 2016. №48 (Ч. III). Ст. 6780.

Федерации»¹;

3) ведомственные акты, направленные на регулирование следующих видов административных правоотношений в деятельности ОВД:

– административных организационно-управленческих. Прежде всего, это Приказы МВД России «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год»², «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ и др.;

– административных внутриорганизационных. Например, Приказы МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования»⁴, «Об утверждении Административного

¹ Постановление Правительства РФ «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 21 декабря 2019 г. № 1764 // СЗ РФ. 2019. №52 (Ч. II). Ст. 7999.

² Приказ МВД России «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» от 9 января 2017 г. № 1 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

³ Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 июля 2011 г. № 849 // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного

регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»¹, «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения территориальных органах МВД РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»², «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»³, «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»⁴ и т.д.;

– административных контрольно-надзорных. Например, Приказы МВД России и Росгвардии «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения

преследования либо о прекращении уголовного преследования» от 27 октября 2019 г. № 660 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.01.2020

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» от 28 октября 2018 г. № 640 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.10.2018

² Приказ МВД России «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения территориальных органах МВД РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» от 29 августа 2014 года № 736 // Российская газета. 2014. №260.

³ Приказ УМВД России «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 года № 707 // Российская газета. 2014. №9.

⁴ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. №664 // Российская газета. 2017. №232.

(сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан»¹, «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ»², от 23.08.17 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»³, «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴, «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ

¹ Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» от 18 августа 2017 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2017.

² Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» от 26 июня 2017 г. № 411 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.08.2017

³ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. №664 // Российская газета. 2017. №232.

⁴ Приказ МВД России «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 08 июля 2011 г. №818 // Российская газета. 2011. №189.

непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости ...»¹ и др.

– административно-охранительных (юрисдикционных). Например, Приказы МВД России «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения», «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления»; «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»² и др.

Таким образом, органы внутренних дел в своей деятельности ориентируются на множество нормативных актов, а именно: Конституция Российской Федерации, международные договоры и соглашения, федеральное, в том числе кодифицированное законодательство, а также подзаконные акты в виде Указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Однако особое внимание в этой связи обращается на ведомственные нормативные акты, регулирующие различные административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел, а именно:

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации» от 17 июля 2017 г. №469 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.08.2017

² Приказ МВД России «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» от 30 августа 2017 г. №685 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2017

- организационно-управленческие нормативные акты;
- внутриорганизационные нормативные акты;
- контрольно-надзорные нормативные акты;
- охранительные (юрисдикционные) нормативные акты.

1.3 Структура административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел

Структура административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел, как и любого правоотношения, включает в себе следующие элементы: объекты, субъекты и содержание данных административных правоотношений.

Объект правоотношения – это «...то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение. Субъективное право открывает перед его обладателем возможность чем-то владеть, пользоваться, распоряжаться, вести себя определенным образом, претендовать на действия других. Все это подпадает под понятие объекта. Обязанность призвана обеспечивать осуществление данного права, а следовательно, норма»¹.

Алексеев С.С. полагает, что объектами любых правоотношений выступают «явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности, разнообразные материальные и нематериальные блага»².

Объект административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел представляет собой действия (воздержание от действий) или поведение сотрудников органов внутренних дел, их должностных лиц и других участников рассматриваемых отношений, по поводу которых субъекты вступают в административно-правовые отношения и на достижение которых направлены управленческие функции органов

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 194.

² Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2008. С. 391.

внутренних дел и других субъектов¹.

Для классификации объектов административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел необходимо обратиться к общетеоретической классификации объектов правоотношений. В зависимости от характера и видов правоотношений (с входящими в них субъективными правами и юридическими обязанностями) Н.И. Матузов и А.В. Малько выделяют следующие объекты правоотношений:

1. Материальные блага (вещи, предметы, ценности). Характерны главным образом для гражданских, имущественных правоотношений (купля-продажа, дарение, залог, обмен, завещание и т. п.).

2. Нематериальные личные блага (жизнь, честь, здоровье, достоинство, свободу, безопасность, неприкосновенность человека). Типичны для уголовных и процессуальных правоотношений.

3. Поведение, действия субъектов, разного рода услуги и их результаты. Это главным образом правоотношения, складывающиеся на основе норм административного права в сфере управления, бытового обслуживания, хозяйственной, культурной и иной деятельности.

4. Продукты духовного творчества (произведения литературы, искусства, живописи, музыки, скульптуры, а также научные открытия, изобретения, рационализаторские предложения – все то, что является результатом интеллектуального труда).

5. Ценные бумаги, официальные документы (облигации, акции, векселя, лотерейные билеты, деньги, приватизационные чеки, паспорта, дипломы, аттестаты и т. п.)².

В этой связи стоит выделить объекты, присущие административным правоотношениям в деятельности органов внутренних дел. Так, указанными объектами могут выступать: нематериальные личные блага (права и свободы

¹ Петрухин К.Е. Объекты административных правоотношений при участии следственных подразделений органов внутренних дел // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №23. С. 194.

² Матузов Н.И. Указ соч. С. 194.

человека и гражданина, безопасность и др.), поведение участников административных правоотношений, а также государственные услуги и их результаты, помимо этого, официальные документы.

Что касается объекта административного правоотношения, то Е.Б. Лупарев считает, что «объект административного правоотношения следует понимать как то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами (личным и публичным) в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей»¹. Таким образом, направленность действий участников правоотношений определяет объект данного правоотношения.

При этом, «под публичным интересом может пониматься следующее: «охраняемый законом интерес общества», «общественный интерес», «интерес больших социальных групп», «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности», «государственный интерес».

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ всегда отмечалось, что приоритетом публичной власти должно стать повышение качества жизни, решение проблем граждан страны, защита их законных прав и интересов.

Поскольку в публичном управленческом интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, являющегося субъектом или объектом государственного управления, ограничение прав и свобод личности вполне возможно исходя из публичных интересов. «Защитой публичного интереса, по нашему мнению, следует считать и обращение в защиту интересов большого круга лиц (неопределенного круга лиц), когда интересы эти хотя и следуют из частноправовых отношений, но в силу того, что субъектов нарушенного права много, ситуация их защиты приобретает публичное, общественное значение. И именно поэтому в чужих

¹ Лупарев Е.Б. Проблема связи объекта и предмета в административных правоотношениях // Ленинградский юридический журнал. 2013. №1(31). С. 169.

интересах, в интересах этой большой группы лиц обращается государственный или иной орган со специальной компетенцией»¹.

Следовательно, определяющим элементом объекта административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел будет выступать публичный интерес, являющийся выражением группового индивидуального интереса, который определяется административно-правовой политикой российского государства.

Следующий элемент правоотношения – это его субъект.

Субъекты административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел – это участники данного правоотношения, у которых на основе соответствующих норм административного права возникают определенные субъективные права и обязанности в сфере деятельности органов внутренних дел, которые могут быть наделены административными правами и обязанностями.

В зависимости от места и роли субъектов в конкретном административном правоотношении в деятельности органов внутренних дел условно можно выделить два вида субъектов:

а) властвующие субъекты. В учебной литературе по административному праву к категории властвующих субъектов следует относить субъектов, осуществляющих административно-публичную деятельность в отношении иных субъектов конкретного административного правоотношения и наделенных в отношении этих субъектов властно-публичными полномочиями, то есть административные органы. Следовательно органы внутренних дел подпадают под категорию властвующих субъектов рассматриваемых административных правоотношений, так как обладают совокупностью властных полномочий.

Например, такие полномочия закреплены ст. 13 Федерального закона

¹ Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. №6. URL:<http://base.garant.ru/3957880/> (дата обращения: 20.05.2020)

«О полиции», в соответствии с которой сотрудник полиции имеет право: требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, проверять документы, удостоверяющие личность граждан, вызывать в полицию граждан и должностных лиц, требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления и др. Тем самым сотрудник полиции реализует властные полномочия.

Как отмечает П.П. Серков «невозможно оспаривать то, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Однако до наших дней остается неизвестным, на каких доказательствах основывается вера в то, что указанные субъекты должны доминировать во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами. Нельзя не признавать рациональной точку зрения о возможности возникновения административного правоотношения не только по воле органов публичной власти или их должностных лиц. Тем самым инициатива установления правовой связи так называемой слабой стороны является обязательной для стороны, обладающей властными полномочиями»¹. Так, например, именно по инициативе так называемого «невластвующего субъекта» в роли заявителя возникает административное правоотношение в случае обращения с предложением, заявлением или жалобой в органы внутренних дел.

В этой связи стоит отметить, что административные правоотношения в органах внутренних дел могут возникать в области оказания государственных услуг по волеизъявлению гражданина (например, административные правоотношения, возникающие в связи с желанием гражданина получить заграничный паспорт², получить специальное право на

¹ Серков П.П. Административные правоотношения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 55.

² Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской

управление транспортным средством¹ или иное специальное право, т.е. правоотношения в сфере оказания услуг).

б) невластвующие субъекты – субъекты, не осуществляющие административно-публичную деятельность в отношении органов внутренних дел и не наделенные в отношении органов внутренних дел властно-публичными полномочиями, то есть физические лица, организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Субъектом административного правоотношения может являться только лицо, которое обладает административной правосубъектностью, то есть способностью быть участником данного правоотношения. «Административная правосубъектность предполагает такие качества участников административных правоотношений, которые в соответствии с действующим законодательством дают им право быть ими (участниками (сторонами))»².

Административная правосубъектность включает в себя три элемента: административную правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.

Административная правоспособность – это потенциальная возможность субъекта воспользоваться установленными для него правами, свободами, а также исполнить обязанности, осуществить компетенцию и полномочия. Административная дееспособность – возможность реализации прав в области публичного управления.

Административная деликтоспособность – способность нести административную или дисциплинарную ответственность за

Федерации» от 16 ноября 2017 г. №864 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.12.2017.

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений» от 20 октября 2015 г. №995 // Российская газета. 2016. №66.

² Шеина И.А. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права // Уникальные исследования XXI века. 2015. С. 234.

правонарушения в административно-публичной сфере.

Объем административной правосубъектности у участников административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел разный и зависит от особенностей административно-правового статуса таких участников. В рамках настоящего исследования мы акцентируем внимание на административной правосубъектности непосредственно органов внутренних дел и административной правосубъектности сотрудников ОВД.

«Понятие правосубъектности относится не только к физическим, но и к юридическим лицам, в том числе юридическим лицам в системе органов внутренних дел Российской Федерации. Эти юридические лица являются особыми субъектами, наделенными государством особо важными государственными полномочиями, обусловленными специфическими целями и задачами»¹.

«Орган внутренних дел является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме казенного учреждения»². Возможность участия ОВД в тех или иных правоотношениях возникает благодаря наделению юридических лиц системы МВД России свойством правосубъектности.

Рассмотрим вопрос об особенностях административной правосубъектности юридических лиц в системе органов внутренних дел Российской Федерации на примере МВД России.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних

¹Жогов Н.Г. К вопросу правосубъектности юридического лица в системе органов внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №9. С. 48.

² Стрельникова В.О. Правовой статус органов внутренних дел как юридических лиц // Молодой ученый. 2018. №48(234). С. 204.

дел.

Можно выделить следующие особенности административной право- и дееспособности МВД России:

во-первых, объем и содержание административной право- и дееспособности МВД России совпадают и устанавливаются императивно прежде всего нормами Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;

во-вторых, административная право- и дееспособность МВД России является специальной;

в-третьих, содержание административной право- и дееспособности МВД России составляют полномочия данного федерального органа исполнительной власти, перечень которых закреплен п. 11 Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699, права, перечень которых закреплен п. 12 названного Указа. Следует отметить, что Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 является не единственным нормативным правовым актом, который устанавливает содержание административной право- и дееспособности МВД России. Согласно п. 109 Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 МВД России осуществляет иные полномочия в сфере внутренних дел в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Например, в соответствии со ст. 16 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»¹ для обеспечения режима чрезвычайного положения используются, в том числе силы и средства органов внутренних дел. Или, например, Указ Президента РФ от

¹ Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. №23. Ст. 2277.

21.12.2017 № 612¹, нормы которого устанавливают порядок создания, структуру представительств Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом. Постановлением Правительства РФ «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» устанавливаются полномочия сотрудников ГИБДД, связанные с государственной регистрацией транспортных средств. Аналогичным образом отражаются полномочия сотрудников рассматриваемого подразделения в Указе Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. №711»² и др.

Характерной особенностью административной правоспособности, дееспособности и деликтоспособности сотрудников ОВД является то, что их возникновение связано с моментом, когда гражданин Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством считается вступившим в должность сотрудника ОВД.

Административная правоспособность сотрудника органа внутренних дел состоит в наделении его правами и обязанностями, необходимыми для выполнения служебных задач (статьи 12 и 13 Закона «О полиции», статьи 11 и 12 Закона «О службе в органах внутренних дел», а также нормы ведомственных актов, регулирующих права и обязанности сотрудников конкретных подразделений (Приказ МВД России от 29.01.2008 №80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-

¹ Указ Президента РФ «О представительствах и представителях Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом» от 21 декабря 2017 г. №612 // СЗ РФ. 2017. №52(Ч. 1). Ст. 8110.

² Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. №711» от 15 сентября 2018 г. №515 // СЗ РФ. 2018. №38. Ст. 5835.

постовой службы полиции», Приказ МВД России от 29.03.2019 №205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» и др.).

Административная дееспособность сотрудника органа внутренних дел характеризуется возможностью реализации принадлежащих ему прав и обязанностей при осуществлении своей профессиональной деятельности (например, способность осуществления обязанности по охране общественного порядка, которая обеспечивается, помимо всего прочего, предоставлением сотруднику специальных средств).

Административная деликтоспособность – способность сотрудника органа внутренних дел нести административную или дисциплинарную ответственность за правонарушения в административно-публичной сфере. Законодательством устанавливается специальная ответственность сотрудников органов внутренних дел.

При этом, административная ответственность - это такая разновидность юридической ответственности (наряду с уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной и материальной), которая выражается в применении полномочным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение¹.

Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел – это обязанность данных сотрудников претерпевать лишения наказательного государственно-властного характера за совершенный дисциплинарный проступок, которые выражаются в ограничениях личного или организационного характера, выраженных в санкциях правовых норм².

В административном право административную ответственность физических лиц правоохранительной и военной службы, в том числе и ответственность сотрудников органов внутренних дел, относят к категории

¹ Акопов Л. В., Смоленский М. Б. Административное право. М., 2007. С. 170.

² Кученин Е.С. Характерные черты дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД // Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. С. 250.

специальной. За административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность (ч.1 ст. 2.5 КоАП РФ).

Таким образом, ст. 2.5 КоАП РФ законодатель относит лиц, имеющих специальные звания сотрудников органов внутренних дел, к специальным субъектам административного правонарушения, обладающим определенным иммунитетом от привлечения к административной ответственности в рамках производства по делам о некоторых видах административных правонарушений. Это обусловлено спецификой правового статуса сотрудника, поэтому юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение административных правонарушений дифференцирована и представлена в виде дисциплинарной и административной ответственности.

Нормативно установленная в ст. 2.5 КоАП РФ дифференциация юридической ответственности сотрудников подразумевает, что за совершение административного деликта сотрудник может быть привлечен или к дисциплинарной ответственности как специальный субъект, или к административной ответственности, если за совершение определенного вида правонарушения (в сфере законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную

границу, Правил дорожного движения и других правил, указанных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ) установлена административная ответственность на общих основаниях.

Вместе с тем, как показывает практика, при совершении сотрудником административного правонарушения, указанного в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, он может быть, помимо административной ответственности, одновременно привлечен и к дисциплинарной¹.

Содержание правоотношения традиционно включает в себя субъективное право и юридическую обязанность.

Субъективное право, как отмечает в своем исследовании А.М. Шериев, это «...исходящая от государства юридическая возможность пользоваться определенным благом, материальным либо нематериальным»². Иными словами, субъективное право – установленная законом возможность пользоваться предоставленными благами. Например, в качестве одного из субъективных прав сотрудника органа внутренних дел выступает получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для выполнения служебных обязанностей. Если говорить о сотруднике полиции, то он вправе, например, требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий. Предоставленные сотрудникам органов внутренних дел субъективные права необходимы для осуществления ими служебных обязанностей.

Сами субъективные права лица (физического или юридического) выступают в качестве возможности реализации собственной правоспособности в рамках юридического факта, вследствие чего возникли правоотношения, в которых принимает участие правообладатель. Правоспособность определяет правовое положение субъекта.

¹ Малыгина Т.А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Удмуртского университета. 2015. №6(25). С. 157.

² Шериев А.М. О сущности и содержании субъективного права // Ленинградский юридический журнал. 2007. №1. С. 59.

При выборе способа реализации субъективного прав лицом имеет место волевой аспект. Это означает, что лицо вправе выбрать один из предложенных законодателем механизмов реализации правомочий. Это средство должно соответствовать пределам правоосуществления индивидуального правового положения признанного за лицом законодателем, которое обозначалось в науке как «мера дозволенного поведения, обеспеченная государством»¹. Например, сотрудник органа внутренних дел, уполномоченного рассматривать конкретные административные правонарушения, вправе выбрать одну из санкций, установленных законодателем за рассматриваемое посягательство (например, сотрудник ГИБДД, рассматривающий административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.3 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения), вправе выбрать одну из санкций: предупреждение или наложение административного штрафа в размере пятисот рублей).

Таким образом, можно сделать вывод, согласно которому субъективное право представляет собой установленную законом способность и возможность лица реализовать собственные права наиболее подходящим для него способом в соответствии с законом.

Как отмечает Э.И. Иванов, «...юридическую обязанность можно определить как вид и меру необходимого поведения обязанного лица, корреспондирующего субъективному праву управомоченного лица и обеспечивающего его осуществление»².

В систему субъективного юридического права включаются элементы:

– правомочие на собственные действия, которое означает, что лицо может поступать по собственному усмотрению в рамках предоставленных ему юридических возможностей. Например, сотрудник полиции вправе

¹ Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 68.

² Иванов Э.И. Понятие юридической обязанности // Марийский юридический вестник. 2012. №9. С. 92.

применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Выбор способа пресечения противоправного посягательства основывается одновременно на положениях нормативных актов (в частности, Федерального закона «О полиции»), а также на основании собственного усмотрения. Или, например, согласно Административного регламента исполнения МВД России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения¹ должностные лица при осуществлении федерального государственного надзора имеют право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан и должностных лиц разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий, являющихся предметом федерального государственного надзора (п. 6.2) и прочее.

– правомочие на действия обязанного лица (возможность требовать определенного поведения от обязанного лица), в соответствии с которым управомоченный субъект может рассчитывать на совершение обязанной стороной определенных действий в его интересах. Например, сотрудник полиции вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, что осуществляется в интересах сотрудника полиции как представителя публичной власти.

¹ Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. №664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2017. №232.

С этой позиции юридическую обязанность составляют:

– правовое обременение в виде выполнения в пользу управомоченного лица предписанных обязанному субъекту действий. Например, в производстве по делам об административных правонарушениях специалист обязан явиться по вызову должностного лица органа внутренних дел, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;

– правовое обременение в виде воздержания от совершения действий, которые могут воспрепятствовать управомоченному субъекту действовать самостоятельно¹. Так, законодательством установлен запрет на вмешательство в законную деятельность сотрудника полиции (ч. 4 ст. 30. Закона «О полиции»). В производстве по делам об административных правонарушениях свидетель должен воздерживаться от дачи заведомо ложных показаний.

Таким образом, структура административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел включает объект, субъект, а также содержание административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел. Объект административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел представляет собой действия (воздержание от действий) или поведение сотрудников органов внутренних дел, их должностных лиц и других участников рассматриваемых отношений, по поводу которых субъекты вступают в административно-правовые отношения и на достижение которых направлены управленческие функции органов внутренних дел и других субъектов. В этой связи стоит выделить объекты, присущие административным правоотношениям в деятельности органов

¹ Солодовниченко Т.А. Элементы субъективного юридического права и юридической обязанности // Вестник Омского университета. 2015. №1(42). С. 21.

внутренних дел. Так, указанными объектами могут выступать: нематериальные личные блага (права и свободы человека и гражданина, безопасность и др.), поведение участников административных правоотношений, а также государственные услуги и их результаты, помимо этого, официальные документы. Однако определяющим элементом объекта административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел будет выступать публичный интерес, являющийся выражением группового индивидуального интереса, который определяется административно-правовой политикой российского государства.

Субъекты административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел – это участники данного правоотношения, у которых на основе соответствующих норм административного права возникают определенные субъективные права и обязанности в сфере деятельности органов внутренних дел, которые могут быть наделены административными правами и обязанностями. Субъекты подразделяются на властвующие (сотрудник органа внутренних дел) и невластвующие (например, гражданин).

Содержание административных правоотношений в органах внутренних дел включает в себя субъективное право и юридическую обязанность участников данных правоотношений. Зачастую наличие субъективного права у одного субъекта определяет аналогичную обязанность другого субъекта (например, право сотрудника полиции требовать предоставления документов порождает обязанность гражданина предоставить данные документы, а равно право гражданина на защиту своих прав и законных интересов порождает обязанность сотрудника органов внутренних дел, например, рассмотреть заявление или сообщение о преступлении).

1.4 Юридические факты как основания возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел

Основания возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел – это есть юридические факты.

Юридические деяния как вид юридических фактов – это закрепленное в гипотезах норм права конкретное жизненное обстоятельство, наступление которого влечет юридические последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений. При этом указанные юридические факты могут быть как правомерными, так и противоправными.

Деяние как юридический факт подразделяется на юридическое действие и бездействие.

Юридические действия как вид юридических фактов – это такие акты волевого поведения государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, индивидуальных субъектов и организаций, которые направлены на возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений.

Из правомерных действий главными основаниями возникновения правоотношений являются:

- правоприменительные акты ОВД (приказы, разрешения, распоряжения и др.);
- обращение (заявления, предложения и жалобы) физических лиц и организаций.

Правоприменительный акт – это ненормативный акт ОВД, издаваемый в пределах предоставленной ОВД компетенции. Такой акт всегда рассчитан на определенный случай, издается в связи с конкретными фактами. В нем конкретизируется властная воля государства. Такой акт носит характер веления, приказа, обязательного исполнения. Правоприменительные акты ОВД издаются по заявлению заинтересованного лица (например, регистрация гражданина по месту жительства) или без заявления заинтересованного лица (например, объявление сотруднику ОВД благодарности за добросовестное исполнение его обязанностей) и могут иметь как письменную, так и устную

форму.

Обращения как разновидность юридических фактов – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Формами обращений являются:

- предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;
- заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;
- жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц¹.

Согласно ведомственным актам МВД, юридические поступки могут выступать в качестве правомерных действий – юридических фактов. Юридический поступок – это действие лица, с совершением которого закон связывает наступление юридических последствий независимо от воли, желания и намерений этого лица. Юридический поступок носит позитивный характер и влечёт последствия вне зависимости от воли совершившего. Так,

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 г. // Российская газета. 2014. №9.

например, проявленное мужество в выполнении служебных задач приведёт к возбуждению ходатайства о награждении сотрудника органа внутренних дел¹.

Что касается неправомерных деяний как оснований возникновения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел, то к ним относятся:

- административные правонарушения. Согласно ст. 2.1 КоАП РФ административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

- дисциплинарные проступки сотрудников ОВД. В соответствии с статьёй 49 Закона «О службе в органах внутренних дел», под дисциплинарным проступком сотрудника ОВД следует понимать «виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Порядка возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 апреля 2019 г. №252 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.05.2019

выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав»;

– издание органом внутренних дел административного акта, противоречащего закону или акту вышестоящего органа управления. Так, гр. С. обратилась в суд с иском к Министерству Финансов РФ, Управлению Федерального казначейства по Челябинской области, Министерству Внутренних дел Российской Федерации о взыскании компенсации морального вреда, указав в обоснование иска, что 13 марта 2015 года в отношении неё был составлен протокол об административном правонарушении по ч.2 ст.12.8 КоАП РФ. Однако в постановлении судьи Верховного Суда РФ указано, что в ходе производства по делу не установлен и не подтвержден доказательствами факт передачи права управления транспортным средством гр. С. именно как водителем С., находящемуся в состоянии опьянения, в связи с чем требования истца были удовлетворены¹;

– незаконный отказ должностного лица ОВД в удовлетворении законного требования гражданина. Так, истец обратился в суд с иском к УМВД РФ по Тверской области, УМВД РФ по г. Твери об оспаривании незаконных действий должностных лиц, признании отказа истцу в приеме на службу необоснованным, понуждении повторного рассмотрения кандидатуры и заключения контракта, о защите чести, достоинства и деловой репутации, взыскании компенсации морального вреда. Факты отсутствия у истца ограничений и запретов, являющиеся противопоказанием к службе в органах внутренних дел, а также соответствие квалификационным требованиям к должности УУП ОУУП и ПДН УМВД по г. Твери были тщательно проверены и изучены в процессе изучения кандидата кадровым подразделением ОРЛС УМВД по г. Твери и отражены в материалах изучения кандидата поступающего на службу.

По результатам прохождения первичного собеседования и предварительного психодиагностического экспресс-обследования с

¹ Решение по делу № 2-1159/2017 от 21 июня 2017 г.
URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OtnOS24UpKmB/> (дата обращения: 16.05.2020).

кадровым психологом УМВД было составлено и направлено заключение с формулировкой «рекомендован». ДД.ММ.ГГГГ истец подал в ОРЛС УМВД РФ по городу Твери заявление о приёме на службу, а ответчиком приняты все документы. Однако, после подачи документов, в ОРЛС УМВД РФ по г.Твери в течение месяца не выдавали истцу направления на прохождение комиссии ЦПД и ВВК МСЧ МВД по Тверской области. Начальник УРЛС УМВД по Тверской области Тесленко А.И., со слов Смородова Е.В. неоднократно возвращал пакет документов кандидата Казакова Ш.Р. в УМВД по г.Твери, отказываясь согласовывать кандидата Казакова Ш.Р. на должность участкового уполномоченного полиции ОУУП УМВД по г.Твери под надуманными предлогами. Суд удовлетворил требования истца¹;

– непринятие органами внутренних дел необходимых мер по обеспечению предписаний правового акта. Так, гр. С., замещавший должность старшего оперуполномоченного, нарушил предписания «Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешении в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщениях о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» при следующих обстоятельствах.

С. получил устное сообщение о совершении преступления, однако не принял и не зарегистрировал в установленном порядке данное сообщение, не инициировал проведение проверки по поступившему сообщению о преступлении, не исполнил возложенные на него обязанности по раскрытию и пресечению преступления, тем самым не принял мер по защите прав и законных интересов лиц. При этом С. осознавал, что противоправные действия, о которых сообщили ему лица, являются грубым нарушением требований закона, влекут существенное нарушение прав и законных интересов граждан и охраняемых законом интересов государства, и что за совершение указанных незаконных действий предусмотрена уголовная

¹ Решение от 29 февраля 2016 г. по делу № 2-347/2016. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/SeDgmjfoQDLv/> (дата обращения: 16.05.2020).

ответственность, что они несовместимы с деятельностью сотрудника органов внутренних дел, порочат честь и подрывают авторитет сотрудника полиции.

В результате неисполнения сотрудником полиции С. предписаний правовых актов в отношении лиц было совершено тяжкое преступление, предусмотренное п. «а» ч. 2 ст. 163 УК РФ, – вымогательство, то есть требование передачи чужого имущества под угрозой применения насилия, уничтожения чужого имущества, совершенное группой лиц по предварительному сговору. Тем самым С. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ (Халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе либо обязанностей по должности, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства)¹.

Юридические события – это такие фактические обстоятельства, которые наступают независимо от воли субъектов административных правоотношений (стихийные (природные) факторы (наводнения, смерчи, удар молнии, лесной пожар) и техногенные (косвенно зависящие от человека) факторы (взрыв газопровода, двигателя, авария на линии электропередач, вызванная природной катастрофой).

Примерами юридических событий как оснований возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел являются, например, чрезвычайные обстоятельства, в связи с которыми сотрудники органов внутренних дел принимают меры по ликвидации последствий таких обстоятельств в соответствии с ведомственными нормативными актами, применяемыми для служебного пользования.

¹ Приговор № 1-268/2016 от 11 мая 2016 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Yr1tNeigDpN1/> (дата обращения: 25.05.2020).

Помимо однократных юридических фактов, основаниями возникновения административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел могут быть и состояния. Большое место в деятельности ОВД занимают правомерные состояния. Примером является состояние на службе в органах полиции. Причем само по себе состояние на службе влечет правовые последствия лишь в сочетании с какими-либо дополнительными фактами¹.

Таким образом, юридические факты выступают в качестве оснований возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений. Юридические факты подразделяются на юридические деяния (зависят от воли субъекта и могут происходить в форме действия и бездействия) и юридические события. Действия же могут быть правомерными и неправомерными.

Из правомерных действий главными основаниями возникновения правоотношений в органах внутренних дел являются:

- правоприменительные акты ОВД (приказы, разрешения, распоряжения и др.);
- обращение (заявления, предложения и жалобы) физических лиц и организаций.

Из неправомерных действий (а действий ли? Деяние в форме бездействия же тоже может быть противоправным (непринятие сообщения о преступлении)) вытекают административные правоотношения, возникающие в связи с:

- административными правонарушениями;
- дисциплинарными проступками сотрудников ОВД;
- изданием органом внутренних дел административного акта, противоречащего закону или акту вышестоящего органа управления;
- незаконным отказом должностного лица ОВД в удовлетворении законного требования гражданина;

¹ Пинчугина Е.Н. Основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений в деятельности органов внутренних дел // Огарёв-Online. 2014. №2. С.67.

– принятием органами внутренних дел необходимых мер по обеспечению предписаний правового акта.

Юридические события, в свою очередь, не зависят от воли субъектов, однако влекут возникновение административных правоотношений в органах внутренних дел (например, чрезвычайные обстоятельства, в связи с которыми сотрудники органов внутренних дел принимают меры по ликвидации последствий таких обстоятельств). Также отдельно выделяются юридические состояния. Большое место в деятельности ОВД занимают правомерные состояния (состояние на службе в органах полиции).

Таким образом, исследование теоретико-правовых основ административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел позволило сформулировать следующие выводы.

1. Административное правоотношение есть общественное отношение, урегулированное нормами административного права, одним из субъектов которого в обязательном порядке выступает наделённое властными полномочиями лицо, осуществляющее управленческие функции.

Признаками административных правоотношений являются:

- основой являются нормы административного права;
- строгая регламентация прав и обязанностей участников, а также оснований возникновения и прекращения правоотношений, т.е. процессуально-процедурная регламентация, отступление от которой трактуется как посягательство на порядок управления;
- сфера государственного управления – область административных правоотношений;
- обязательное участие представителя власти.

В ходе исследования было выявлено отсутствие правовой нормы-дефиниции, которая бы закрепляла содержание такого термина, как «орган внутренних дел». В этой связи необходимо дополнить п. 13 Положения о МВД России и изложить его в следующей редакции:

«В единую централизованную систему МВД России входят органы

внутренних дел, осуществляющие функции по реализации государственной политики в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Органы внутренних дел включают в себя полицию».

Таким образом, административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел представляют собой общественные отношения в сфере государственного управления, урегулированные материальными и процессуальными нормами административного права, обязательным участником которых является представитель исполнительно-распорядительной власти – органы внутренних дел, наделенные государственно-властными полномочиями в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, пресечения административных правонарушений, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

2. Органы внутренних дел в своей деятельности ориентируются на множество нормативных актов, а именно: Конституция Российской Федерации, международные договоры и соглашения, федеральное, в том числе кодифицированное законодательство, а также подзаконные акты в виде Указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Однако особое внимание в этой связи обращается на ведомственные нормативные акты, регулирующие различные административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел, а именно:

- организационно-управленческие нормативные акты;
- внутриорганизационные нормативные акты;
- контрольно-надзорные нормативные акты;
- охранительные (юрисдикционные) нормативные акты.

3. Структура административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел включает объект, субъект, а также содержание административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.

Объект административного правоотношения в деятельности органов внутренних дел представляет собой действия (воздержание от действий) или поведение сотрудников органов внутренних дел, их должностных лиц и других участников рассматриваемых отношений, по поводу которых субъекты вступают в административно-правовые отношения и на достижение которых направлены управленческие функции органов внутренних дел и других субъектов

В этой связи стоит выделить объекты, присущие административным правоотношениям в деятельности органов внутренних дел. Так, указанными объектами могут выступать: нематериальные личные блага (права и свободы человека и гражданина, безопасность и др.), поведение участников административных правоотношений, а также государственные услуги и их результаты, помимо этого, официальные документы.

Субъекты административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел – это участники данного правоотношения, у которых на основе соответствующих норм административного права возникают определенные субъективные права и обязанности в сфере деятельности органов внутренних дел, которые могут быть наделены административными правами и обязанностями. Субъекты подразделяются на властвующие (сотрудник органа внутренних дел) и невластвующие (например, гражданин).

Содержание административных правоотношений в органах внутренних дел включает в себя субъективное право и юридическую обязанность участников данных правоотношений. Зачастую наличие субъективного права у одного субъекта определяет аналогичную обязанность другого субъекта (например, право сотрудника полиции требовать предоставления документов у гражданина порождает обязанность данного гражданина предоставить требуемые документы, а равно право гражданина на защиту своих прав и

законных интересов порождает обязанность сотрудника органов внутренних дел, например, рассмотреть заявление или сообщение о преступлении, а также принять иные меры, направленные на пресечение посягательства и привлечение виновных к ответственности).

4. Главными основаниями возникновения правоотношений в органах внутренних дел являются:

- правоприменительные акты ОВД (приказы, разрешения, распоряжения и др.);
- обращение (заявления, предложения и жалобы) физических лиц и организаций.

Из неправомерных деяний вытекают административные правоотношения, возникающие в связи с:

- административными правонарушениями;
- дисциплинарными проступками сотрудников ОВД;
- изданием органом внутренних дел административного акта, противоречащего закону или акту вышестоящего органа управления;
- незаконным отказом должностного лица ОВД в удовлетворении законного требования гражданина;
- неприятием органами внутренних дел необходимых мер по обеспечению предписаний правового акта.

Юридические события, в свою очередь, не зависят от воли субъектов, однако влекут возникновение административных правоотношений в органах внутренних дел (например, чрезвычайные обстоятельства, в связи с которыми сотрудники органов внутренних дел принимают меры по ликвидации последствий таких обстоятельств). Также отдельно выделяются юридические состояния. Большое место в деятельности ОВД занимают правомерные состояния (состояние на службе в органах полиции).

2 ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1 Организационно-управленческие и внутриорганизационные правоотношения в деятельности органов внутренних дел

Для любой управленческой деятельности характерны:

- системность;
- интеллектуальный компонент;
- информационность;
- непрерывность и повседневность;
- комплексность.

Рассмотрим особенности внутриорганизационных и организационно-управленческих правоотношения в деятельности органов внутренних дел.

Итак, внутриорганизационные управленческие отношения в органах внутренних дел возникают в связи с:

- осуществлением органом внутренних дел и его руководителями функции организации деятельности данных органов (распределение должностных обязанностей; определение компетенции между руководителем, его заместителями, специалистами и обеспечивающими специалистами; утверждение штатного расписания и внесения в него изменений);
- необходимостью определения структуры органа внутренних дел, соответствующей его функциональному назначению;
- построением и функционированием службы, проведением кадровой работы;
- осуществлением контроля, координации, руководства, учета, планирования деятельности органа внутренних дел;
- содействием административно-служебным процедурам;

- контроль за установленным порядком документирования и архивной работой;
- материально-техническое обеспечение деятельности органа;
- создание условий для информирования общественности о деятельности государственного органа и принимаемых им решениях)¹.

Организационно-управленческие отношения в органах внутренних дел осуществляются на основании, например, Приказа МВД России «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год»², «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации» а также на основании иных ведомственных актов.

Стоит отметить принципы реализации организационно-управленческих правоотношений в деятельности органов внутренних дел, соблюдение которых обеспечит эффективность рассматриваемых правоотношений:

- принцип политического подхода, определяющий единство интересов личности, общества и государства;
- принцип объективности, состоящий в обоснованности и реалистичности задач социального управления;
- принцип комплексности и системности, подразумевающий учёт особенностей развития системы органов внутренних дел;

¹ Россинский Б.В. Административное право : учебник. М., Норма, 2009. С. 89.

² Приказ МВД России «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» от 9 января 2017 г. №1 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/552216448> (дата обращения: 28.05.2020).

- принцип демократического централизма: сочетание демократизма с централизмом;
- принцип активного участия персонала в управлении¹.

Организационно-управленческие отношения в деятельности органов внутренних дел реализуются Организационно-штатным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации (ОШУ МВД России). Данный орган является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации единой организационно-штатной политики, нормативно-правовому регулированию организационно-штатной деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, проведению мероприятий, направленных на совершенствование организационно-структурного построения органов внутренних дел Российской Федерации, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России².

Управление выполняет функции головного подразделения Министерства, осуществляющего методическое обеспечение и координацию организационно-штатной работы в органах, организациях и подразделениях системы МВД России, а также определяющего выбор формы реализации управленческих решений по организационно-штатным вопросам в системе МВД России³.

В настоящее время управление в системе органов внутренних дел характеризуется рядом недостатков, на которые, в частности, указал

¹ Михайлов В.И. Некоторые вопросы организации управленческой деятельности в органах внутренних дел // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2013. №2(60). С. 55.

² Захватов И.Ю. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел : учебное пособие. М., 2019. С. 20.

³ Организационно-штатное управление. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Organizacionno_shtatnoe_upravlenie (дата обращения: 16.05.2020).

Министр внутренних дел Российской Федерации Владимир Колокольцев в феврале 2020 года на расширенном заседании коллегии МВД России. Так, были названы следующие негативные тенденции:

- ограниченность кадровых ресурсов и сокращение расходов федерального бюджета на систему МВД России;
- некомплект аттестованного состава, что особенно характерно патрульно-постовой службе, подразделениям уголовного розыска и подразделениям по контролю за оборотом наркотиков;
- вопросы дисциплины личного состава;
- имеющие место нарушения сроков и условий предоставления гражданам государственных услуг;
- значительный рост числа преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- многочисленность фактов необоснованного завышения тарифов на предоставляемые услуги, хищения и присвоения государственных денежных средств должностными лицами, ответственными за их освоение;
- распространение в интернет-пространстве контента, вовлекающего подростков в различные криминально ориентированные сообщества, оправдывающего насильственные действия по отношению к сверстникам и педагогам¹.

Таким образом, названные тенденции напрямую свидетельствуют о необходимости совершенствования управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Представители науки административного права, напрмер, В.И. Михайлов, выделяют следующие проблемы в области управленческой деятельности органов внутренних дел:

¹ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/19639138/> (дата обращения: 25.05.2020).

- проблема правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел, а именно проблема недостаточности и бессистемности существующих правовых и нормативных норм, для обеспечения эффективного управленческого процесса¹. Так, законодательно не разъяснено понятие управленческой деятельности в органах внутренних дел, не отражены принципы и основные направления такого управления;
- проблема неисполнения управленческих решений в органах внутренних дел². В этой связи представляется необходимым оптимизация контроля за исполнением управленческих решений;
- исследователями отмечается, что традиционно при управлении в органах внутренних дел ввиду их специфики используются административные и организационно-распределительные методы управления³. В этой связи другими исследователями поднимается проблема чрезмерного использования методов управления, описываемых как «приказной порядок», что сопровождается игнорированием социально-психологических методов. В этой связи предлагается более широкое проведение в отношении руководителей особых тренингов и занятий по управлению сотрудниками с использованием социально-психологических методов⁴.

Исследователями неоднократно выделяются проблемы, возникающие на пути осуществления качественного и эффективного управления личным составом органов внутренних дел:

¹ Демиденко А. В. Проблемы совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел // В сборнике: Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования. Электронный сборник статей по материалам XLIV студенческой международной научно-практической конференции. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 604–608.

² Михайлов В.И. Указ соч. С. 53.

³ Бавсун И.Г. О возможностях совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел на современном этапе // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. №14(1). С. 216.

⁴ Радченко Н.С. Пути совершенствования форм и методов управленческой деятельности в органах внутренних дел // Молодой ученый. 2019. № 3(241). С. 286-288.

– отсутствие у некоторых членов коллектива общего (четкого) понимания тех задач, которые стоят перед органами внутренних дел Российской Федерации, необходимости своевременного и качественного их выполнения, что необходимо решать качественным отбором кандидатов на службу. Однако же, реализация тщательного отбора усложняется ввиду озвученной Владимиром Колокольцевым проблемы, связанной со снижением числа кандидатов на службу в МВД;

– неосведомленность коллектива о происходящих в нём событиях, нежелание руководителей разных уровней информировать личный состав в полном объеме, а также неумение правильно поставить перед подчиненными задачи и организовать контроль их исполнения. В этой связи особое внимание обращается на реализацию руководителем таких функций, как: информационная, мотивационная и контрольно-оценочная;

– низкий уровень управленческой культуры руководителя (культуры общения с подчиненными, грубость, авторитарность, постановка не имеющих практической значимости задач, отвлекающих от реализации основных полномочий и др.

В этой связи выделяются черты, необходимые для грамотного руководителя: высокий профессионализм, организаторское мастерство, научный (творческий) подход к работе, неразрывная связь с личным составом, высокая требовательность к подчиненным и забота о них, критическое отношение к результатам своей работы и объективность в оценке результатов подчиненных, единство слова и дела, непримиримость к проявлениям формализма, бюрократизма и парадности в работе;

– отсутствие последовательной работы, направленной на поддержание в коллективе нормального социально-психологического климата. В этом аспекте деятельность руководителя должна быть направлена на: выявление фактов психологической несовместимости представителей одного структурного подразделения, адаптацию вновь поступивших

(переведенных) сотрудников к новым условиям несения службы, прогнозирование конфликтов;

– имеющиеся недостатки вертикали власти, выражающиеся в бюрократических проволочках, связанных с чрезмерным перекалыванием выполнения распоряжения вышестоящего начальника от нижестоящего руководителя к его подчиненным¹.

В качестве важного направления совершенствования управленческой деятельности в органах внутренних дел необходимо назвать использование информационных технологий. В этой связи исследователями подчеркивается необходимость развития «автоматизированной информационной системы, состоящей из информационного, технического, математического, программного, методического, организационного и лингвистического обеспечения»².

Необходимость использования информационных технологий обосновывается следующим:

– сокращение количества уровней управления, т. е. повышение эффективности структуры управления, что позволит обеспечить своевременное информирование подразделений центрального аппарата МВД России, руководства МВД, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ, органов государственной власти о состоянии оперативной обстановки и организации реагирования на ее изменение;

– высвобождение сотрудников среднего звена управления и упразднение ряда функций в силу того, что сократится количество «переработчиков» данных в информацию;

¹ Михайлов В.Л. Некоторые вопросы управления коллективом сотрудников органов внутренних дел: проблемы и пути их решения // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №2. С. 34.

² Никитин Д.Н. Эффективность аппаратов управления органами внутренних дел в механизме разработки и принятия управленческих решений в территориальных органах мвд россии на региональном и районном уровнях // Труды Академии управления МВД России. 2019. №1(49). С. 44.

- освобождение сотрудников от рутинной работы за счет ее автоматизации, высвобождение времени для интеллектуальной, аналитической деятельности не только управленческого характера, но и по решению оперативно-служебных задач органов внутренних дел;
- получение рациональных вариантов решения управленческих задач за счет внедрения математических моделей и интеллектуальных систем;
- создание организационной гибкости подразделений органов внутренних дел посредством применения автоматизированных технологий;
- повышение квалификации и профессиональной грамотности управленцев и оперативных сотрудников;
- интенсификация деятельности, экономия времени, снижение административных расходов¹.

Ещё одной проблемой управления являются критерии оценки результатов деятельности сотрудников органов внутренних дел. Если рассматривать данную проблему на уровне дознания или следствия, то стоит отметить следующую двоякую ситуацию. С одной стороны, уголовное судопроизводство предназначено для прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Это подразумевает необходимость всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела в установленном законом порядке. Но в то же время существующая оценка деятельности следователя мотивирует его действовать не по смыслу указанных ранее норм уголовно-процессуального законодательства, а с ориентацией на количественные показатели деятельности (в данном случае – количество направленных в суд уголовных дел). Речь идёт о так называемой «палочной системе».

¹ Никитин Д.Н. Указ соч. С. 45.

Любое преступление своеобразно и индивидуально, поэтому оценка работы следователя по одному алгоритму представляется не совсем объективной и целесообразной.

В этой связи специалистами отмечается, что необходимо «...оценивать эффективность деятельности правоохранительных органов по непосредственному результату, исключив при этом оценку методов решения стоящих перед ними задач. Это позволит руководителю в рамках действующего законодательства свободно маневрировать, исходя из условий функционирования ОВД, а сотрудникам понимать истинное предназначение их деятельности. Предложенный подход в определенной части позволит нивелировать ряд негативных факторов в деятельности правоохранительных органов, к числу которых следует отнести: проявления формализма; чрезмерный документооборот; высокую нагрузку на руководителей и сотрудников по выполнению функций, не связанных с обеспечением защиты граждан от преступных посягательств; низкий уровень доверия населения к деятельности ОВД и др.»¹.

Таким образом, исследование особенностей организационно-управленческих и внутриорганизационных правоотношений в деятельности органов внутренних дел позволило выделить ряд актуальных проблем в данной области, в связи с чем необходимо обратить внимание на следующее:

– эффективное управление возможно только при наличии у руководителей следующих черт: высокий профессионализм, организаторское мастерство, научный (творческий) подход к работе, неразрывная связь с личным составом, высокая требовательность к подчиненным и забота о них, критическое отношение к результатам своей работы и объективность в оценке результатов подчиненных, единство слова и дела, непримиримость к проявлениям формализма, бюрократизма и парадности в работе;

¹ Кнаус О.А. Мотивирование сотрудников органов внутренних дел в системе оценки оперативно-служебной деятельности // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019.

- руководителю необходимо осуществлять деятельность, направленную на поддержание в коллективе нормального социально-психологического климата;
- имеет место проблема чрезмерного использования методов управления, описываемых как «приказной порядок», что сопровождается игнорированием социально психологических методов. В этой связи предлагается более широкое проведение в отношении руководителей особых тренингов и занятий по управлению сотрудниками с использованием социально-психологических методов;
- также деятельность руководителя должна быть направлена на: выявление фактов психологической несовместимости представителей одного структурного подразделения, адаптацию вновь поступивших (переведенных) сотрудников к новым условиям несения службы, прогнозирование конфликтов;
- в качестве важного направления совершенствования управленческой деятельности в органах внутренних дел необходимо назвать использование информационных технологий;
- также необходимо переосмысление и модернизация количественной системы оценки результативности подразделений органов внутренних дел.

2.2 Административно-правовые контрольные и надзорные правоотношения в деятельности органов внутренних дел

Можно выделить основные четыре сферы деятельности, в отношении которых органы внутренних дел реализуют свои контрольные и надзорные полномочия:

- 1) безопасность дорожного движения;
- 2) миграционный учет иностранных граждан и регистрационный учет граждан Российской Федерации;

3) оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

4) лица, освобожденные из мест лишения свободы.

Кроме того, полиция осуществляет совместный с другими ведомствами контроль за:

– оборотом оружия совместно с Росгвардией (п. 21 ст. 12 ФЗ «О полиции», пп. 21 п. 11 Указа Президента № 699, ст. 28 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»; Постановление Правительства Российской Федерации от 21.07.1998 № 81427; приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18.08.2017¹; приказа МВД России от 12.04.1999 № 28829);

– лицами, которым назначено условное наказание или наказание, не связанное с лишением свободы совместно с уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН России (п. 26 ст. 12 ФЗ «О полиции», ст. ст. 25, 33, 39, 47.1 и 187 УПК РФ; ч. 6 ст. 79 УК РФ);

– деятельностью народных дружин (подпункт 23 пункта 11 Указа Президента № 699, ст.ст. 12 и 24 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»; приказ МВД России от 21.07.2014 № 599²).

Как известно, административно-правовые контрольные отношения обуславливаются необходимостью осуществления уполномоченными должностными лицами закреплённой функции контроля, который должен

¹ Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан (вместе с «Порядком участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан»)» от 18 августа 2017 г. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).

² Приказ МВД России «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» от 21 июля 2014 г. № 599 // Российская газета. 29.08.2014.

быть последовательным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным.

На примере органов внутренних дел следует рассмотреть ведомственный процессуальный контроль. Например, такой контроль реализуется руководителем следственного органа в отношении следователя.

Т.Г. Олефиренко пишет, что ведомственный процессуальный контроль представляет собой «основное средство обеспечения законности предварительного расследования по уголовному делу руководителем следственного органа, состоящее из регламентированной уголовно-процессуальным законом системы процессуальных действий и решений, связанных с проверкой процессуальной деятельности следователя по выполнению задач уголовного судопроизводства на досудебной стадии производства по конкретному уголовному делу»¹.

Административно-правовые контрольные отношения разделяются на внутренние и внешние.

Внутренние возникают в связи с контролем внутри государственного органа. Например, рассмотрение уполномоченным субъектом административной жалобы на действия подчиненных. В органах внутренних дел жалобы рассматриваются в соответствии с положениями Приказа МВД России от 12.09.2013 №707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»².

Внешний контроль связан с осуществлением органами публичного управления функции контроля или надзора за не находящимися в их служебном подчинении лицами и организациями (финансовый, налоговый,

¹ Олефиренко Т.Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. - № 2. С. 149.

² Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 г. №707. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/documents/20120328164545/item/1910123> (дата обращения: 29.04.2020).

таможенный, административный надзор). Внешним контролем по отношению к органам внутренних дел является, например, надзорная деятельность прокуратуры.

Правовую основу контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел составляют правовые акты, устанавливающие полномочия полиции, к которым относятся Федеральный закон «О полиции» и Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». В качестве второй группы правовых актов выступают отраслевые акты. К ним можно отнести федеральные законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», «О безопасности дорожного движения» и другие. Как правило, порядок распределения контрольно-надзорных полномочий между ведомствами, обязанности граждан и организаций установлены Постановлениями Правительства Российской Федерации или Указами Президента Российской Федерации. Непосредственно порядок контроля и надзора в конкретных сферах определяется административными регламентами и совместными с другими ведомствами приказами.

Как уже было отмечено выше, к основным сферам, в которых полиция осуществляет контрольно-надзорные действия, относятся обеспечение безопасности дорожного движения, миграция и регистрация граждан России, оборот наркотических средств и осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Надзор за соблюдением правил участниками дорожного движения, строительством дорог, техническим состоянием автотранспорта, перевозками пассажиров и грузов осуществляет ГИБДД МВД России.

Цель рассматриваемого надзора в законодательстве регламентируется по-разному. В части 1 ст. 30 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» установлено, что надзор осуществляется «в целях

обеспечения соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения». Законодательство здесь понимается в широком смысле этого слова и состоит «из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов».

Таким образом, целевое назначение федерального надзора фактически совпадает с одной из задач Госавтоинспекции, которая сформулирована следующим образом: «Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения.»¹.

В то же время в Положении о федеральном надзоре говорится иное: «федеральный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений... требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений...».

Исследователями справедливо отмечается, что «...формулировка цели, приведенная в Законе «О безопасности дорожного движения», является оптимальной, поскольку в Положении о федеральном надзоре речь идет не о цели («предмет стремления», «конечный результат»), а о конкретных мерах (средствах) административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения требований законодательства в рассматриваемой области

¹ Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. №25. Ст. 2897.

общественных отношений»¹. Таким образом, имеет место наличие несоответствия подзаконного нормативного правового акта федеральному закону в части целеустановления федерального надзора.

Если вести речь об административном надзоре за соблюдением участниками дорожного движения правил дорожного движения, то здесь уместно привести пример из судебной практики, в котором требование сотрудника ГИБДД об устранении нарушений в области дорожного движения, в том числе неисправностей и условий, при наличии которых эксплуатация транспортных средств запрещена, является законным.

О. обратился в суд с административным иском к ГИБДД ГУ МВД России по Челябинской области о признании незаконным требования об устранении обстоятельств, послуживших причиной совершения административного правонарушения, вынесенного в его адрес инспектором ДПС ГИБДД ГУ МВД России по Челябинской области П., согласно которому административному истцу было предписано в определенный срок прекратить административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена частью 3.1 статьи 12.5 КоАП РФ.

Как следует из содержания судебных актов и материалов дела, судами установлено, что О. управлял транспортным средством, техническое состояние которого не соответствовало требованию приложения 8 пункта 4.3 Технического регламента таможенного союза: светопропускаемость переднего левого стекла составляла 12,8% при допустимых 70%. Замер реализовался измерителем светопропускания стекол «ТОНИК» №5024, с действительным свидетельством о проверке.

Указанное нарушение было выявлено инспектором ДПС ГИБДД МВД России по Челябинской области П., которым в отношении О. вынесено постановление по делу об административном правонарушении,

¹ Антонов С.Н. Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. №1. С. 72.

ответственность за которое регламентируется частью 3.1 статьи 12.5 КоАП РФ, а также требование об устранении обстоятельств, послуживших причиной совершения административного правонарушения.

Требование об устранении обстоятельств, послуживших причиной совершения административного правонарушения, вынесено в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №3-ФЗ «О полиции» и содержало указание о прекращении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 3.1 статьи 12.5 КоАП РФ с разъяснением последствий невыполнения требования.

Отказывая в удовлетворении требований истца, суды первой и апелляционной инстанций мотивировали выводы тем, что сотрудник ГИБДД действовал на основании законодательства и в пределах собственных полномочий, предоставленных ему законом на основании занимаемой должности, иными словами, оспариваемое требование не нарушает законных прав и интересов административного истца.

Федеральный закон «О полиции» устанавливает перечень прав и обязанностей сотрудника полиции, которые ему необходимы для реализации полномочий в сфере контроля безопасности дорожного движения.

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 12 данного Закона о полиции полицейский обязан пресекать административные правонарушения, а в пункте 1 части 1 статьи 13 отражено законное право полиции требовать от граждан прекращения противоправных действий.

Данным положением Закона о полиции корреспондируют нормы Административного регламента МВД РФ исполнения государственного направления деятельности по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требования в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного Приказом МВД России от 2 марта 2009 года №185 (в настоящее время утратил силу), который установил, что за дорожным движением сотрудникам в процессе реализации контрольных полномочий Госавтоинспекции, уполномоченными составлять

протоколы об административных правонарушениях в области дорожного движения, принимаются меры к выявлению и пресечению нарушений Правил дорожного движения участниками дорожного движения.

Исполнение государственной функции по контролю за исполнением законодательства в области дорожного движения включает в себя постановку ТС на учёт, проверку технического состояния транспортного средства. В процессе реализации контрольных полномочий за дорожным движением принимаются меры к выявлению и пресечению нарушений правил дорожного движения участниками дорожного движения (п. 4, 27, 31, 45, 82).

Анализ данных правовых норм свидетельствует о том, что требование сотрудника ГИБДД об устранении нарушений в области дорожного движения, в том числе неисправностей и условий, при наличии которых эксплуатация транспортных средств запрещена, является законным¹.

Контрольные полномочия в области миграционного учета иностранных граждан, их трудоустройства, а также регистрация граждан России по месту жительства и пребывания осуществляются Главным управлением по вопросам миграции МВД России, его территориальными подразделениями и уполномоченными государственными служащими².

Анализ пункта 2.6 Положения о ГУВМ МВД РФ в системной связи с положениями Закона № 115-ФЗ позволяет сделать вывод, что ГУВМ МВД РФ осуществляет функцию федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции лишь в тех областях, которые определены в ст. 29.2 упомянутого закона, а также в сфере внешней трудовой миграции. Указанная функция ГУВМ МВД РФ в сфере внутренней, вынужденной и частично во внешней миграции населения не реализуется, что, в частности, противоречит положениям п. 33 ч. 1 ст. 12 Закона «О полиции», в

¹ Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за второй квартал 2017 года» (утв. президиумом Челябинского областного суда от 20.09.2017). URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).

² Приказ МВД России «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 13 декабря 2019 г. №940. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).

соответствии с которым полиция обязана «осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

Поэтому «в корректировке нуждается и п. 2.6 рассматриваемого Положения, который целесообразно изложить в следующей редакции: «Осуществление в соответствии с законодательством РФ, регулирующим отношения в сфере миграции, государственного миграционного надзора в сфере: 1) внутренней миграции; 2) внешней миграции; 3) внешней трудовой миграции; 4) вынужденной миграции». При этом в примечании к данной статье должен быть определен предмет каждого из представленных направлений надзорной деятельности»¹.

Сферу оборота наркотических средств и психотропных веществ контролирует регулируется, в том числе, Приказом МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ»², и осуществляется Главным управлением по контролю за оборотом наркотиков МВД России.

¹ Дульнёв М.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 120.

² Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, контроль за условно-досрочно освобожденными лицами, а также за лицами, осужденными к наказанию, не связанному с лишением свободы, осуществляется сотрудниками полиции самостоятельно или совместно с сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции ФСИН России.

Рассматривая особенности административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, стоит подчеркнуть, что и в этой области имеется ряд вопросов. Не обращаясь к вопросам несовершенства конкретных норм уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, стоит подчеркнуть, что в этой области наблюдается следующее:

- недостаточность организационно-штатного обеспечения работы территориального органа МВД России по осуществлению административного надзора. Так, во многих территориальных органах отсутствуют подразделения по надзору, и их функции выполняют участковые, что ложится на них дополнительной нагрузкой;

- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия, в т.ч. отсутствие четкого алгоритма совместных действий между территориальными органами МВД России и территориальными органами УФСИН России при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Например, лица без определенного места жительства при освобождении из мест лишения свободы зачастую называют адреса своих знакомых и родственников, по которым территориальными органами МВД России устанавливается административный надзор. Однако впоследствии эти граждане по указанным

адресам не проживают, и установить исполнение ими ограничений территориальными органами МВД России не представляется возможным;

– проблемы правовой регламентации привлечения к юридической ответственности лиц, нарушающих установленный порядок административного надзора. Так, санкцией ч. 3 ст. 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» предусмотрены обязательные работы на срок до сорока часов либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться к инвалидам I и II групп. Также в соответствии с ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ к этой категории лиц не применяются обязательные работы. Вместе с тем, лица, освобожденные из мест лишения свободы, зачастую имеют инвалидность по причине перенесенных заболеваний, как правило, это туберкулез и др. Поэтому в отношении этих лиц дела об административных правонарушениях прекращаются по п. 2 ч.1 ст. 24.5 КоАП РФ (за отсутствием состава административного правонарушения), и эти лица, соответственно, избегают ответственности)¹.

Если говорить о данном виде надзора, то можно привести такой пример. Если в приговоре есть данные о совершении лицом преступления при рецидиве преступлений, но разновидность рецидива не определена, административный надзор может быть назначен при наличии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 3 ФЗ от 6 апреля 2011 года №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

¹ Катаева О.В. Деятельность территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: современные проблемы // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №2. С. 40.

ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области П. обратилось в суд с заявлением об установлении административного надзора в отношении Д. сроком на 8 лет с установлением административных ограничений.

В обоснование заявленных требований административный истец указал на то, что Д. совершил тяжкое преступление при опасном рецидиве преступлений.

Районный суд постановил решение, которым удовлетворил заявленные требования в полном объеме.

Принимая решение об удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что Д. является совершеннолетним лицом, освобождаемым из мест лишения свободы и имеющим неснятую либо непогашенную судимость за совершение тяжкого преступлений при опасном рецидиве преступлений.

С такими выводами суда первой инстанции не согласилась судебная коллегия, указав на то, что они основаны на неверном применении норм материального права.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» административный надзор устанавливается судом при наличии оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступлений;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Судом достоверно установлено, что Д. был осужден городским судом по части 1 статьи 111 УК РФ к наказанию в виде лишения свободы на срок 2 года 8 месяцев, с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима.

Между тем, оснований для выводов у суда первой инстанции о необходимости установления административного надзора с административными ограничениями не имелось, поскольку в приговоре городского суда вид рецидива не был определен.

Так, в силу пункта 1 части 3 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 года №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в отношении указанного в части 1 настоящей статьи лица административный надзор устанавливается, если лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем порядка отбывания наказания.

Согласно правовой позиции, отраженной в пункте 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 года №15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», при отсутствии в приговоре указания на наличие рецидива преступлений в действиях лица, в отношении которого устанавливается административный надзор, суд в рамках дела об административном надзоре не вправе самостоятельно устанавливать данные обстоятельства. Если в приговоре имеются сведения о совершении указанным лицом преступления при рецидиве преступлений, однако вид рецидива не определен, административный надзор может быть установлен при наличии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 3 вышеуказанного закона.

Иные судебные акты, вынесенные в предусмотренной уголовно-процессуальным законодательством форме, уточняющие вид рецидива преступления, в материалах дела отсутствуют, доказательств того, что Д. в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавался злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, суда апелляционной инстанции не представлено.

Таким образом, оснований для установления Д. административного надзора в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона

№64-ФЗ не имеется, так как отсутствуют необходимые для этого правовые условия.

Поскольку все имеющие значение для дела обстоятельства материалами дела были установлены, судебной коллегией по делу было принято новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований¹.

Важную роль в контроле в отношении данных сфер играют участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой службы, ГИБДД МВД России и другие².

Подводя итог, необходимо ещё раз отметить, что контрольно-надзорные правоотношения есть одна из важнейших составляющих деятельности органов внутренних дел. Контроль и надзор в ОВД осуществляются по четырём основным направлениям: безопасность дорожного движения, миграционный учёт, оборот наркотических средств и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Как показал анализ, каждая из этих областей подлежит дальнейшему совершенствованию.

Например, п. 2.6 Положения о ГУВМ МВД РФ целесообразно изложить в следующей редакции: «Осуществление в соответствии с законодательством РФ, регулирующим отношения в сфере миграции, государственного миграционного надзора в сфере: 1) внутренней миграции; 2) внешней миграции; 3) внешней трудовой миграции; 4) вынужденной миграции». При этом в примечании к данной статье должен быть определен предмет каждого из представленных направлений надзорной деятельности»³. В настоящее время в данном нормативном акте отражена только внешняя трудовая миграция.

¹ Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за второй квартал 2017 года» (утв. президиумом Челябинского областного суда от 20.09.2017). URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).

² Чекашкин Г.Ф. Правовая основа контрольно-надзорной деятельности полиции на современном этапе // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №3. С. 9.

³ Дульнёв М.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 120.

Помимо этого, был выявлен ряд практических проблем в сфере административного надзора:

- недостаточность организационно-штатного обеспечения работы территориального органа МВД России по осуществлению административного надзора;
- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия;
- проблемы правовой регламентации привлечения к юридической ответственности лиц, нарушающих установленный порядок административного надзора и др.

2.3 Административно-охранительные (юрисдикционные) правоотношения в деятельности органов внутренних дел

Охранительные отношения регламентируются в основном административно-деликтным правом, которое устанавливает административную юрисдикцию. В этой связи стоит рассмотреть понятие административной юрисдикции, которое в настоящее время на уровне правовых актов не закреплено.

Как отмечает Д.Н. Бахрах, административная юрисдикция – это «юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм. Это не правосудие»¹.

Большинство специалистов выделяют административную юрисдикцию в отдельный вид правоохранительной деятельности. Как отмечает А.Ю. Якимов, административная юрисдикция представляет собой «рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие по ним решений в установленном порядке и формах»².

¹ Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10.

² Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М., 1999. С. 7.

Как отмечает В.В. Головкин, «в широком смысле административную юрисдикцию следует понимать как установленную законом или иными нормативными правовыми актами совокупность полномочий соответствующих государственных или муниципальных органов регулировать общественные отношения, оценивать действия лица или иного субъекта с точки зрения их правомерности, разрешать правовые споры и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершать иные юридически значимые действия, в том числе и позитивного регулятивного характера»¹.

Представляет интерес позиция Ю.Н. Старилова: критикуя единое правовое регулирование различных видов деятельности, он считает, что производство по делам об административных правонарушениях имеет противоречивую природу. С одной стороны, оно включает правосудие по административным делам с помощью судебной власти, а с другой – административно-юрисдикционную деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях².

Административная юрисдикция полиции МВД России, как отмечает А.В. Шевцов, это «осуществляемая в административно-процессуальной форме государственно-властная, регулятивная, правоприменительная деятельность, состоящая во внесудебном или досудебном рассмотрении дел об административных правонарушениях, применении мер административно-правового принуждения во внесудебном или судебном порядке, а также разрешении юридических конфликтов, обусловленных последствиями реализации должностными лицами органов внутренних дел (полиции) своих служебных обязанностей и прав. Административная юрисдикция реализуется в рамках трех соответствующих административно-юрисдикционных

¹ Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания // Правоприменение. 2018. №1. С. 104.

² Старилов Ю.Н. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных воздействий» или способ усиления судебного контроля над администрацией? // Полицейское право. 2006. № 4(8). С. 22.

производств, осуществляемых уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел (полиции)»¹.

Необходимо отметить четыре характерные черты административной юрисдикции должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации.

- реализация административно-юрисдикционных полномочий связана с рассмотрением и разрешением административного дела;
- результатом является принятое процессуальное решение о разрешении административно-правового спора либо о применении (отказе от применения) мер административно-правового принуждения;
- принятое решение отражается в мерах административной или иной юридической ответственности².
- административная юрисдикция связана с особым статусом полиции, предполагающим обоснованную возможность реализации «полицейского усмотрения», проявляющегося в «предусмотренной законодательством свободе выбора правомерных действий»³ в процессе рассмотрения и разрешения вышеуказанных административных дел.

В научных исследованиях выделяются следующие виды административно-юрисдикционных производств:

- производство по делам об административных правонарушениях, предусматривающее выявление, пресечение и документирование административных правонарушений путем применения мер административно-процессуального обеспечения, вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях, а также их пересмотр и исполнение (КоАП РФ, Приказ МВД №664);

¹ Шевцов А.В. О содержании понятия «административная юрисдикция полиции МВД России» // Труды Академии управления МВД России. 2020. №1(53). С. 35.

² Миронов А. Н. Административно-процессуальное право: учеб. пособ. М., 2010. С. 52.

³ Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 15.

– производство по жалобам, предусматривающее рассмотрение обращений участников административно-правовых отношений, в основе которых лежит спор о праве, явившийся последствием реализации должностными лицами органов внутренних дел (полиции) своих обязанностей и прав, а также принятие по указанным обращениям решений и информирование обращающихся лиц (Приказ №707);

– дисциплинарное производство, предусматривающее своевременное и всестороннее рассмотрение путем служебной проверки ставших известными фактов, в основе которых лежит спор о праве, явившийся последствием реализации должностными лицами органов внутренних дел (полиции) своих прав и обязанностей¹ (Указ Президента №1377², Приказ МВД №161³).

К административно-юрисдикционным правоотношениям относятся производства по делам об административных правонарушениях, по жалобам и дисциплинарным проступкам, при реализации которых сотрудники полиции разрешают имеющий место негативный спор о праве. Административно-процедурные производства полиции (регулятивные административные процедуры) имеют позитивно-бесспорный характер (регистрация, лицензирование), их назначением является реализация функций, осуществляемых в административно-процессуальной форме, в том числе посредством оказания государственных услуг.

Административная юрисдикция полиции МВД России дифференцируется на две составляющие:

– регулятивную управленческую (исполнительно-распорядительную) деятельность, реализуемую посредством административно-юрисдикционного производства, связанного с

¹ Шевцов А.В. Указ соч. С. 33.

² Указ Президента РФ «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» от 14 октября 2012 г. № 1377 // СЗ РФ. 2012. №43. Ст. 5808

³ Приказ МВД России от 26 марта 2013 г. №161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. №127.

обеспечением задач внутренней организации аппаратов управления полиции МВД России (дисциплинарное производство);

– правоохранительную процессуальную (административно-принудительную) деятельность, реализуемую посредством административно-юрисдикционных производств, связанных с реализацией негативных для нарушителя форм защиты охранительного правоотношения (производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам)¹.

Место управленческих функций административной юрисдикции полиции МВД России в едином административном процессе можно охарактеризовать, раскрыв их содержание, заключающееся в осуществлении уполномоченными должностными лицами административно-юрисдикционных производств, связанных с обеспечением задач внутренней организации аппарата управления, процессуальным взаимодействием с иными субъектами административной юрисдикции и судебными органами (дисциплинарное производство, производство по делам об административных правонарушениях)².

Таким образом, административно-юрисдикционные правоотношения в деятельности органов внутренних дел подразделяются на производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, а также дисциплинарное производство. В этой связи стоит рассмотреть ряд вопросов, касающихся каждой из областей.

Очевидно, что на практике имеет место значительное число вопросов, связанных производством по делам об административных правонарушениях. Однако, в свете грядущего принятия Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, стоит остановиться не на проблемах нормативного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, а на практических ошибках,

¹ Шевцов А.В. Указ соч. С. 66.

² Николаев А.Г. Правовые основы дисциплинарного принуждения, реализуемые в административно-правовых отношениях полиции // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4(32). С. 50

допускаемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции) как правоприменителей, совершаемых в процессе рассмотрения правонарушения.

Так, на этапе подготовки дела к рассмотрению дела об административном правонарушении наиболее частые нарушения допускаются при оценке правильности составления протокола об административном правонарушении и иных материалов, а также их полноты.

К существенным недостаткам протокола и иных материалов, влекущих невозможность назначения рассмотрения дела следует отнести:

- отсутствие указаний на ознакомление лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении с отдельными процессуальными действиями;
- неправильное применение должностных полномочий при рассмотрении дела;
- нарушение прав участников производства по делу об административном правонарушении, как лица, в отношении которого ведется производство, так и потерпевшего;
- нарушение процессуальных норм при оценке доказательств по делу: принятие доказательств, не обладающих критериями относимости, допустимости, достаточности или достоверности.

Так, мировым судьей судебного участка № 2 Тюменского района Тюменской области Г. вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении О. по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ за отсутствием состава административного правонарушения. Основанием такого решения послужила односторонняя оценка доказательств, а именно в судебном заседании изменили свои показания понятые, которые оказались соседями по дому с лицом, привлекаемым к ответственности, а также протокола медицинского освидетельствования № 226, представленного О. непосредственно в суд. Указанный протокол принят судьей как доказательство без оценки его допустимости и относимости к

данному делу, поскольку освидетельствование лица, в отношении ведется производство по делу прошло самостоятельно через несколько часов после освидетельствования его в порядке ст. 27.12 КоАП РФ¹.

Согласно Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 4752 направление водителя транспортного средства на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинские организации осуществляется должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида.

При этом при вынесении решения судья ссылается на принцип презумпции невиновности. А именно, что неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Но при этом не указывает в чем неустранимость сомнений. Дополнительные доказательства не истребовались, второй инспектор дорожно-патрульной службы, участвовавший в выявлении правонарушения не опрошен. После обжалования инспектором дорожно-патрульной службы, данное постановление отменено, а дело возвращено на новое рассмотрение, однако мировой судья, несмотря на указания в решении федерального судьи по делу, вновь прекращает дело по тем же основаниям, при этом судья ограничилась опросом лица, в отношении которого ведется производство О. и инспектором дорожно-патрульной службы, который составил протокол об административном правонарушении в качестве свидетеля, в то же время в

¹ Решение № 8-455/2019 от 30 мая 2019 г. по делу № 7-455/2019. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).

отношении второго инспектора дорожно-патрульной службы судья указала что его фамилия не установлена. Возникает вопрос: как судья не могла установить должностное лицо, которое выходит на службу, согласно утвержденной расстановки сил и средств?

Согласно ст. 24.1. КоАП РФ, одной из задач производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. Указанная задача не достигнута, поскольку были исследованы и приняты во внимание доводы только одной стороны — лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Более того, при повторном рассмотрении при принятии решения судья ссылается на единство судебной практики и приводит аналогичную позицию решения Тюменского районного суда от 11.10.2012 г. по жалобе Ф., то есть признает существование в России прецедентного права, что недопустимо. Единство практики формируется в решениях Верховного суда РФ в соответствующих постановлениях Пленума, обзорах и т. д., но не в конкретных единичных делах.

Стоит отметить, что на практике существует ещё множество ошибок и вопросов, однако отдельное внимание стоит обратить на особенности применения средств видеофиксации при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере дорожного движения. Один из видов усеченных производств по делу об административном правонарушении предусмотрен ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, в соответствии с которым при фиксации такого нарушения, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото-и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление выносится не только без участия виновного лица, но и даже, в исключение принципа презумпции

невиновности, не в отношении виновного лица, а в отношении собственника транспортного средства (ст. 2.6.1 КоАП РФ).

В силу п. 4 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является фиксация административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием транспортного средства, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме.

Постановление по делу об административном правонарушении оформляется в порядке, предусмотренном статьи 29.10 КоАП РФ за изъятиями предусмотренными ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ: 1) субъектом по общему правилу признается собственник транспортного средства; 2) выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; 3) может быть направлено в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг; 4) назначается только один вид наказания, вне зависимости от санкции статьи – административный штраф, исчисленный в наименьшем размере в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП РФ. Если применяемой нормой установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ для граждан¹.

Такой порядок возможен не просто при применении технических средств, а в случае их работы в автоматическом режиме. Если правонарушение в области дорожного движения было зафиксировано непосредственно сотрудниками ГИБДД с применением технических средств,

¹ Майоров В.И. Стадии расследования административных правонарушений в сфере дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. № 3(10). С. 28.

которые не работали в автоматическом режиме, то в этом случае нормы, установленные ст. 2.6.1, ч. 3.1 ст. 4.1, ч. 3 ст. 28.6 и ч. 6 ст. 29.10 КоАП РФ, не применяются.

В данном случае согласно ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ должностным лицом выносится постановление по делу об административном правонарушении либо на основании ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении в отношении водителя транспортного средства. Полученные с использованием названных технических средств материалы фото- и киносъемки, видеозаписи при составлении протокола об административном правонарушении приобщаются к нему в качестве доказательств совершения административного правонарушения.

Очень часто специальные технические средства, предусмотренные ст. 26.8 КоАП РФ, путают с иными техническими средствами, имеющими функции видеозаписи, несмотря на то, что законодатель дает их определение как измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ). В частности, например, видеорегистратор или иное подобное техническое устройство, установленное в служебной машине должностного лица.

В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2008 года, утвержденном Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2008 г.1 разъяснено, какие виды технических средств допускается применять для получения доказательств по делу об административном правонарушении в деятельности Госавтоинспекции, а именно технические средства: измерения скорости движения транспортных средств; измерения концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе; диагностики технического состояния и параметров автотранспортных средств; диагностики состояния автомобильных дорог.

Также в указанном выше обзоре приведен перечень основных технических средств, используемых в деятельности Госавтоинспекции для обеспечения доказательств по делу об административном правонарушении. Однако даже это не решает проблему определения отнесения технического средства, установленного в служебной машине, к устройствам, работающим в автоматическом режиме¹.

В тоже время суды не всегда могут определить, относятся ли конкретные технические средства к тем, которые работают в автоматическом режиме. Так, решением Московского городского суда от 12.04.2013 по делу № 7-1982/13, дело возвращено на новое рассмотрение в связи с тем, что при рассмотрении жалобы судьей районного суда надлежащим образом не проверен и не получил должной оценки в решении, документы на техническое средство фиксации «Парк Райт», зафиксировавшее правонарушение, согласно постановлению должностного лица не истребованы, поэтому решение судьи нельзя признать законным и обоснованным².

Таким образом, видеорегистратор (или подобное техническое устройство) не может быть признан специальным техническим средством, работающим в автоматическом режиме, имеющим функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающим в автоматическом режиме средством фото- и киносъемки, видеозаписи. При фиксации административных правонарушений видеорегистратором инспектор ДПС должен руководствоваться ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ, а именно выносить постановление по делу об административном правонарушении. Если правонарушитель оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, то

¹ Шадрина Л.В. Типичные ошибки, допускаемые на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №1. С. 61.

² Решение по делу № 7-1982/13 от 12 апреля 2013 г. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 22.05.2020).

составляется протокол об административном правонарушении, который приобщается к постановлению. Обязательным условием вынесения такого постановления, кроме этого, является такое составление непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения. Если правонарушение выявлено позднее при просмотре записи видеорегистратора, то составление протокола обязательно в любом случае.

Обращаясь к вопросам дисциплинарного производства, стоит отметить следующее. За административные правонарушения сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность в соответствии с нормативными правовыми актами, регуливающими дисциплинарные отношения в органах внутренних дел, за исключением административных правонарушений, за которые они несут ответственность на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП)¹. Дисциплинарная ответственность выступает в качестве наиболее распространённой разновидности ответственности, к которой привлекаются госслужащие, в том числе сотрудники органов внутренних дел².

Статья 2.5 «Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания» КоАП РФ устанавливает особый порядок привлечения к ответственности сотрудников органов внутренних дел.

По общему правилу, в случае совершения сотрудником ОВД административного правонарушения ответственность заменяется дисциплинарной. Статья 2.5 КоАП РФ установила исчерпывающий перечень правонарушений, по которым сотрудники несут административную ответственность общем порядке. Однако в этом аспекте возникает ряд вопросов. Как выбрать вид дисциплинарного взыскания взамен

¹ Кученин Е.С. Характерные черты дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД / Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. С. 30.

² Мальцев Е.П. О механизме административно-правового регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 2. С. 87.

административного наказания? Могут ли данные виды ответственности дополнять друг друга? Выступает ли административное правонарушение в качестве основания привлечения к дисциплинарной ответственности? В качестве основания применения дисциплинарной ответственности выступает нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок).

В соответствии с нормативными принципами дифференциации ответственности, сотрудники ОВД, которые совершили административные правонарушения и привлечлись к ответственности за них в общем порядке, не должны нести дисциплинарную ответственность по тому же основанию.

Напротив же, если сотрудник понес наказание на общих основаниях и в общем порядке, а вдобавок получил дисциплинарное взыскание, нарушится древнейший принцип правосудия *non bis in idem*, в соответствии с которым не допускается двойное наказание за одно противоправное деяние. Помимо всего прочего, в такой ситуации нарушатся конституционные положения, провозглашающие принципы равенства, справедливости и соразмерности.

В связи с этим необходимо отразить в пункте 40.1 Дисциплинарного устава ОВД норму в следующей редакции: «сотрудник, на общих основаниях подвергнутый административной ответственности, не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по тому же основанию, если в его действиях нет состава дисциплинарного проступка».

В качестве исключения могут выступить такие ситуации, когда сотрудник вследствие своего правонарушения лишился какого-либо специального права, необходимого ему для осуществления служебных полномочий. Однако, чаще всего в таких ситуациях совершенное правонарушение исключает возможность дальнейшего прохождения службы.

Также стоит обратиться к решению проблемы, возникающей при определении разновидности дисциплинарного взыскания взамен административного. В связи с этим в настоящее время представляется актуальным включение пункта 38.1 в Дисциплинарный устав ОВД, который может выглядеть следующим образом: «38.1. За административные

правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 ст. 2.5 Кодекса об административных правонарушениях, в отношении виновного сотрудника руководитель органа внутренних дел принимает одно из следующих решений:

а) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание «выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде предупреждения, штрафа в размере до двух тысяч пятисот рублей;

б) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание – «строгий выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде штрафа свыше двух тысяч пятисот рублей».

Исследование особенностей отдельных видов административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел позволяет прийти к следующему.

1. Управленческие правоотношения в органах внутренних дел связаны с поиском гибких форм согласования и упорядочения коллективного совместного труда, реализацией функций управления, осуществлением организационной, информационно-аналитической, контрольно-регулирующей и научно-методической деятельности.

Внутриорганизационные отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения деятельности органов внутренних дел. Внутриорганизационные управленческие функции осуществляются как руководителями органов внутренних дел, так и сотрудниками.

Исследование особенностей данных правоотношений позволило выделить ряд актуальных проблем в данной области, в связи с чем необходимо обратить внимание на следующее:

– эффективное управление возможно только при наличии у руководителей следующих черт: высокий профессионализм, организаторское мастерство, научный (творческий) подход к работе, неразрывная связь с личным составом, высокая требовательность к подчиненным и забота о них, критическое отношение к результатам своей работы и объективность в

оценке результатов подчиненных, единство слова и дела, непримиримость к проявлениям формализма, бюрократизма и парадности в работе;

- руководителю необходимо осуществлять деятельность, направленную на поддержание в коллективе нормального социально-психологического климата;

- имеет место проблема чрезмерного использования методов управления, описываемых как «приказной порядок», что сопровождается игнорированием социально психологических методов. В этой связи предлагается более широкое проведение в отношении руководителей особых тренингов и занятий по управлению сотрудниками с использованием социально-психологических методов;

- также деятельность руководителя должна быть направлена на: выявление фактов психологической несовместимости представителей одного структурного подразделения, адаптацию вновь поступивших (переведенных) сотрудников к новым условиям несения службы, прогнозирование конфликтов;

- в качестве важного направления совершенствования управленческой деятельности в органах внутренних дел необходимо назвать использование информационных технологий, что, в том числе, обеспечит освобождение сотрудников от рутинной работы за счет ее автоматизации, высвобождение времени для интеллектуальной, аналитической деятельности не только управленческого характера, но и по решению оперативно-служебных задач органов внутренних дел, а также поспособствует сокращению количества уровней управления, что позволит обеспечить своевременное информирование подразделений центрального аппарата МВД России, руководства МВД, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ, органов государственной власти о состоянии оперативной обстановки и организации реагирования на ее изменение;

– также необходимо переосмысление и модернизация количественной системы оценки результативности подразделений органов внутренних дел.

2. Контрольно-надзорные правоотношения есть одна из важнейших составляющих деятельности органов внутренних дел. Контроль и надзор в ОВД осуществляются по четырём основным направлениям: безопасность дорожного движения, миграционный учёт, оборот наркотических средств и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Как показал анализ, каждая из этих областей подлежит дальнейшему совершенствованию.

Например, п. 2.6 Положения о ГУВМ МВД РФ целесообразно изложить в следующей редакции: «Осуществление в соответствии с законодательством РФ, регулирующим отношения в сфере миграции, государственного миграционного надзора в сфере: 1) внутренней миграции; 2) внешней миграции; 3) внешней трудовой миграции; 4) вынужденной миграции». При этом в примечании к данной статье должен быть определен предмет каждого из представленных направлений надзорной деятельности»¹. В настоящее время в данном нормативном акте отражена только внешняя трудовая миграция.

Помимо этого, был выявлен ряд практических проблем в сфере административного надзора:

- недостаточность организационно-штатного обеспечения работы территориального органа МВД России по осуществлению административного надзора;
- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия;

¹ Дульнёв М.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 120.

– проблемы правовой регламентации привлечения к юридической ответственности лиц, нарушающих установленный порядок административного надзора и др.

3. Административно-юрисдикционные правоотношения в деятельности органов внутренних дел подразделяются на производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, а также дисциплинарное производство. Был выявлен ряд вопросов в каждой из названных сфер. В связи с этим, например, предложено усовершенствовать ведомственную нормативную базу дисциплинарного производства посредством изложения пункта 38.1 Дисциплинарного устава ОВД в следующем виде: «38.1. За административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 ст. 2.5 Кодекса об административных правонарушениях, в отношении виновного сотрудника руководитель органа внутренних дел принимает одно из следующих решений:

а) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание «выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде предупреждения, штрафа в размере до двух тысяч пятисот рублей;

б) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание – «строгий выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде штрафа свыше двух тысяч пятисот рублей».

Таким образом, каждый вид административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел подлежит постоянному совершенствованию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование административных правоотношений в органах внутренних дел позволяет сформулировать следующие выводы и внести следующие предложения.

1. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел представляют собой общественные отношения в сфере государственного управления, урегулированные материальными и процессуальными нормами административного права, обязательным участником которых является представитель исполнительно-распорядительной власти – органы внутренних дел, наделенные государственно-властными полномочиями в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, пресечения административных правонарушений, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

2. Органы внутренних дел в своей деятельности ориентируются на множество нормативных актов, а именно: Конституция Российской Федерации, международные договоры и соглашения, федеральное, в том числе кодифицированное законодательство, а также подзаконные акты в виде Указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Однако особое внимание в этой связи обращается на ведомственные нормативные акты МВД России

3. Структура административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел включает объект, субъект, а также содержание административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел.

4. Юридические факты выступают в качестве оснований возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений. Юридические факты подразделяются на юридические деяния (зависят от воли субъекта и могут происходить в форме действия и

бездействия) и юридические события. Действия же могут быть правомерными и неправомерными.

5. Управленческие правоотношения в органах внутренних дел связаны с поиском гибких форм согласования и упорядочения коллективного совместного труда, реализацией функций управления, осуществлением организационной, информационно-аналитической, контрольно-регулирующей и научно-методической деятельности.

Внутриорганизационные отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения деятельности органов внутренних дел. Внутриорганизационные управленческие функции осуществляются как руководителями органов внутренних дел, так и сотрудниками.

Исследование особенностей данных правоотношений позволило выделить ряд актуальных проблем в данной области, в связи с чем необходимо обратить внимание на следующее:

- эффективное управление возможно только при наличии у руководителей следующих черт: высокий профессионализм, организаторское мастерство, научный (творческий) подход к работе, неразрывная связь с личным составом, высокая требовательность к подчиненным и забота о них, критическое отношение к результатам своей работы и объективность в оценке результатов подчиненных, единство слова и дела, непримиримость к проявлениям формализма, бюрократизма и парадности в работе;
- руководителю необходимо осуществлять деятельность, направленную на поддержание в коллективе нормального социально-психологического климата;
- имеет место проблема чрезмерного использования методов управления, описываемых как «приказной порядок», что сопровождается игнорированием социально психологических методов. В этой связи предлагается более широкое проведение в отношении руководителей особых тренингов и занятий по управлению сотрудниками с использованием социально-психологических методов;

- также деятельность руководителя должна быть направлена на: выявление фактов психологической несовместимости представителей одного структурного подразделения, адаптацию вновь поступивших (переведенных) сотрудников к новым условиям несения службы, прогнозирование конфликтов;

- в качестве важного направления совершенствования управленческой деятельности в органах внутренних дел необходимо назвать использование информационных технологий, что, в том числе, обеспечит освобождение сотрудников от рутинной работы за счет ее автоматизации, высвобождение времени для интеллектуальной, аналитической деятельности не только управленческого характера, но и по решению оперативно-служебных задач органов внутренних дел, а также поспособствует сокращению количества уровней управления, что позволит обеспечить своевременное информирование подразделений центрального аппарата МВД России, руководства МВД, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ, органов государственной власти о состоянии оперативной обстановки и организации реагирования на ее изменение;

- также необходимо переосмысление и модернизация количественной системы оценки результативности подразделений органов внутренних дел.

6. Контрольно-надзорные правоотношения есть одна из важнейших составляющих деятельности органов внутренних дел. Контроль и надзор в ОВД осуществляются по четырём основным направлениям: безопасность дорожного движения, миграционный учёт, оборот наркотических средств и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Как показал анализ, каждая из этих областей подлежит дальнейшему совершенствованию.

Например, п. 2.6 Положения о ГУВМ МВД РФ целесообразно изложить в следующей редакции: «Осуществление в соответствии с законодательством РФ, регулирующим отношения в сфере миграции,

государственного миграционного надзора в сфере: 1) внутренней миграции; 2) внешней миграции; 3) внешней трудовой миграции; 4) вынужденной миграции». При этом в примечании к данной статье должен быть определен предмет каждого из представленных направлений надзорной деятельности». В настоящее время в данном нормативном акте отражена только внешняя трудовая миграция.

Помимо этого, был выявлен ряд практических проблем в сфере административного надзора:

- недостаточность организационно-штатного обеспечения работы территориального органа МВД России по осуществлению административного надзора;
- отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия;
- проблемы правовой регламентации привлечения к юридической ответственности лиц, нарушающих установленный порядок административного надзора и др.

7. Административно-юрисдикционные правоотношения в деятельности органов внутренних дел подразделяются на производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, а также дисциплинарное производство. Был выявлен ряд вопросов в каждой из названных сфер. В связи с этим, например, предложено усовершенствовать ведомственную нормативную базу дисциплинарного производства посредством изложения пункта 38.1 Дисциплинарного устава ОВД в следующем виде: «38.1. За административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 ст. 2.5 Кодекса об административных правонарушениях, в отношении виновного сотрудника руководитель органа внутренних дел принимает одно из следующих решений:

а) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание «выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде предупреждения, штрафа в размере до двух тысяч пятисот рублей;

б) наложить на сотрудника дисциплинарное взыскание – «строгий выговор», если санкция статьи предусматривает административное наказание в виде штрафа свыше двух тысяч пятисот рублей».

Таким образом, каждый вид административных правоотношений в деятельности органов внутренних дел подлежит постоянному совершенствованию.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163
3. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // СЗ РФ. 1999. №13. Ст. 1489.
4. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. XLVI. 1993.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч. 1). Ст. 1.
6. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. №23. Ст. 2277.
7. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 6615.
8. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49(Ч. 1). Ст. 7020.
9. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2037.
10. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. №247-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №30 (Ч. 1). Ст. 4595.

11. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Российская газета. 20.07.2006.
12. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4873.
13. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. 10.08.1993.
14. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. №711» от 15 сентября 2018 г. №515 // СЗ РФ. 2018. №38. Ст. 5835.
15. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. №52 (Ч. V). Ст. 7614.
16. Указ Президента РФ «О представительствах и представителях Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом» от 21 декабря 2017 г. №612 // СЗ РФ. 2017. №52(Ч. I). Ст. 8110.
17. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 212.
18. Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 05 мая 2014 г. № 300 // СЗ РФ. 2014. №19. Ст. 2396.

19. Указ Президента РФ «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» от 14 октября 2012 г. № 1377 // СЗ РФ. 2012. №43. Ст. 5808.
20. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. №10. Ст. 1334.
21. Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 01 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. №10. Ст. 1336.
22. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. №25. Ст. 2897.
23. Постановление Правительства РФ «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 21 декабря 2019 г. № 1764 // СЗ РФ. 2019. №52 (Ч. II). Ст. 7999.
24. Постановление Правительства РФ «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий метрополитенов» от 14 сентября 2016 г. № 924 // СЗ РФ. 2016. №39. Ст. 5648.
25. Постановление Правительства РФ «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» от 19 ноября 2016 г. № 1220 // СЗ РФ. 2016. №48 (Ч. III). Ст. 6780.
26. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в

- сфере миграции» от 13 ноября 2012 г. № 1162 // СЗ РФ. 2012. №47. Ст. 6511
27. Постановление Правительства РФ «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №47. Ст. 4531.
28. Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения»)» от 19 августа 2013 г. № 716 // СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4446.
29. Приказ МВД России «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 13 декабря 2019 г. №940. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).
30. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» от 27 октября 2019 г. № 660. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020)
31. Приказ МВД России «Об утверждении Порядка возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 апреля 2019 г. №252. URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020)

32. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» от 28 октября 2018 г. № 640. URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
33. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» от 24 апреля 2018 г. № 249. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).
34. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» от 16 ноября 2017 г. №864. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
35. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству

граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» от 03 октября 2017 г. № 760. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).

36. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. №664 // Российская газета. 2017. №232.
37. Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» от 18 августа 2017 г. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020)
38. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» от 23 августа 2017 г. №664 // Российская газета. 2017. №232.
39. Приказ МВД России «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» от 30 августа 2017 г. №685. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
40. Приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением

условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан (вместе с «Порядком участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан»)» от 18 августа 2017 г. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020)

41. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений Министерства внутренних дел Российской Федерации на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» от 02 августа 2017 г. №593. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).
42. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны» от 21 июля 2017 г. № 495. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).
43. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных

обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации» от 17 июля 2017 г. №469 URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).

44. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» от 26 июня 2017 г. №411. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).
45. Приказ МВД России «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» от 9 января 2017 г. №1 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/552216448> (дата обращения: 28.05.2020).
46. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами-участниками дорожного движения

требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов» от 14 ноября 2016 г. № 727. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2020).

47. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений» от 20 октября 2015 г. №995 // Российская газета. 2016. №66.
48. Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог» от 30 марта 2015 г. № 380. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
49. Приказ МВД России «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения территориальных органах МВД РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» от 29 августа 2014 года № 736 // Российская газета. 2014. №260.

50. Приказ МВД России «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» от 21 июля 2014 г. № 599 // Российская газета. 29.08.2014.
51. Приказ УМВД России «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 года № 707 // Российская газета. 2014. №9.
52. Приказ МВД России «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 года № 707 // Российская газета. 2014. №9.
53. Приказ МВД России «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 26 марта 2013 г. №161 // Российская газета. 2013. №127.
54. Приказ МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 18 июля 2011 г. № 849. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
55. Приказ МВД России «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 08 июля 2011 г. №818 // Российская газета. 2011. №189.
56. Декларация Первого съезда народных депутатов РСФСР О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.

57. Постановление Первого съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» от 22 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 4. Ст. 63.
58. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 30.01.2020.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Акопов, Л.В. Административное право: учебник для бакалавров / Л.В. Акопов, М.Б. Смоленский. М.: Академцентр, 2013. 352 с.
2. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
3. Алексеев, С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. М.: Статут, 1999. 712 с.
4. Антонов, С.Н. Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения / С.Н. Антонов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. №1. С. 72-80.
5. Астахова, А.О. Уголовно-правовые последствия административного надзора и ограничения свободы / О.А. Астахова // Вестник Омского университета. 2015. №2 (43). С. 230-232.
6. Бавсун, И.Г. О возможностях совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел на современном этапе / И.Г. Бавсун // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. №14(1). С. 216.

7. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. / Д.Н. Бахрах [и др.]. М.: Норма, 2005. 800 с.
8. Бахрах, Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов / Д.Н. Бахрах // Российская юстиция. 2003. №2. С. 7-12.
9. Безруков, А.В. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в России / А.В. Безруков // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №1. С. 31-35.
10. Бобров, А.М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации / А.М. Бобров // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №4. С. 89-91.
11. Гирвиц, А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Гирвиц. Нижний Новгород, 2017. 58 с.
12. Головкин, В.В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания / В.В. Головкин // Правоприменение. 2018. №1. С. 102-111.
13. Демидов, Ю.Н. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. / Ю.Н. Демидов [и др.]. Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. Ч. 1: Общая часть. 285 с.
14. Демиденко, А.В. Проблемы совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел / А.В. Демиденко // В сборнике: Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования. Электронный сборник статей по материалам XLIV студенческой международной научно-практической конференции. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 604–608.
15. Дульнёв, М.В. Основные направления совершенствования порядка организации трудовой миграции в Российской Федерации / М.В. Дунаев // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 120-122.

16. Жогов, Н.Г. К вопросу правосубъектности юридического лица в системе органов внутренних дел / Н.Г. Жогов // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №9. С. 48-50.
17. Захватов, И.Ю. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел: учебное пособие / И.Ю. Захватов. М.: Академия управления МВД России, 2019. 56 с.
18. Иванов, Э.И. Понятие юридической обязанности / Э.И. Иванов // Марийский юридический вестник. 2012. №9. С. 92-104.
19. Катаева, О.В. Деятельность территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: современные проблемы / О.В. Катаева // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №2. С. 40-44.
20. Кнаус, О.А. Мотивирование сотрудников органов внутренних дел в системе оценки оперативно-служебной деятельности / О.А. Кнаус // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. №1. С. 58-66.
21. Кученин, Е.С. Характерные черты дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД / Е.С. Кученин // Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. С. 250-255.
22. Лупарёв Е.Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. 232 с.
23. Лупарев, Е.Б. Проблема связи объекта и предмета в административных правоотношениях / Е.Б. Лупарёв // Ленинградский юридический журнал. 2013. №1(31). С. 169-174.
24. Малыхина, Т.А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел / Т.А. Малыхина // Вестник Удмуртского университета. 2015. №6(25). С. 157-160.

25. Мальцев, Е.П. О механизме административно-правового регулирования служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации / Е.П. Мальцев // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 2. С. 87-90.
26. Миронов, А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие / А.Н. Миронов. М., 2010. 230 с.
27. Михайлов, В.Л. Некоторые вопросы управления коллективом сотрудников органов внутренних дел: проблемы и пути их решения / В.Л. Михайлов // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №2. С. 34-40.
28. Михайлов, В.И. Некоторые вопросы организации управленческой деятельности в органах внутренних дел / В.И. Михайлов // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2013. №2(60). С. 55-60.
29. Никитин, Д.Н. Эффективность аппаратов управления органами внутренних дел в механизме разработки и принятия управленческих решений в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях / Д.Н. Никитин // Труды Академии управления МВД России. 2019. №1(49). С. 44-50.
30. Николаев, А.Г. Правовые основы дисциплинарного принуждения, реализуемые в административно-правовых отношениях полиции / А.Г. Николаев // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4(32). С. 50-60.
31. Олефиренко, Т.Г. Ведомственный процессуальный контроль как основное средство руководителя следственного органа по обеспечению законности предварительного расследования / Т.Г. Олефиренко // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 2. С. 148-150.

32. Орлова, Ю.Ю. Сущность и содержание управленческой деятельности в органах министерства внутренних дел Российской Федерации / Ю.Ю. Орлова // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №3. С. 139-141.
33. Осинцев, Д.В. К вопросу об административных правоотношениях: традиция и современный взгляд / Д.В. Осинцев // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. №1. С. 3-8.
34. Павлушина, А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма / А.А. Павлушина // Журнал российского права. 2003. №6. URL:<http://base.garant.ru/3957880/> (дата обращения: 20.05.2020)
35. Панфилец, А.В. Становление системы органов внутренних дел Российской Федерации / А.В. Панфилец // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3(79). С. 55-62.
36. Пинчугина, Е.Н. Основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений в деятельности органов внутренних дел / Е.Н. Пинчугина // Огарёв-Online. 2014. №2. С.67-71.
37. Радченко, Н.С. Пути совершенствования форм и методов управленческой деятельности в органах внутренних дел / Н.С. Радченко // Молодой ученый. 2019. № 3(241). С. 286-288.
38. Россинский, Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., Норма, 2009. 407 с.
39. Серков, П.П. Административные правоотношения / П.П. Серков // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. №6. С. 51-55.
40. Солодовниченко, Т.А. Элементы субъективного юридического права и юридической обязанности / Т.А. Солодовниченко // Вестник Омского университета. 2015. №1(42). С. 21-29.
41. Стариков, Ю.Н. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных воздействий» или способ усиления судебного контроля над администрацией? / Ю.Н. Стариков // Полицейское право. 2006. № 4(8). С. 22-29.

42. Стрельникова, В.О. Правовой статус органов внутренних дел как юридических лиц / В.О. Стрельникова // Молодой ученый. 2018. №48(234). С. 204-210.
43. Чекашкин, Г.Ф. Правовая основа контрольно-надзорной деятельности полиции на современном этапе / Г.Ф. Чекашкин // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. №3. С. 8-12.
44. Шадрина, Л.В. Типичные ошибки, допускаемые на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении / Л.В. Шадрина // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №1. С. 61-66.
45. Шевцов, А.В. О содержании понятия «административная юрисдикция полиции МВД России» / А.В. Шевцов // Труды Академии управления МВД России. 2020. №1(53). С. 35-40.
46. Шеина, И.А. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права / И.А. Шеина // Уникальные исследования XXI века. 2015. С. 234-240.
47. Шериев, А.М. О сущности и содержании субъективного права / А.М. Шериев // Ленинградский юридический журнал. 2007. №1. С. 59-66.
48. Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. М.: Юридическая литература, 1979. 120 с.
49. Юшков, А.В. О понятии и содержании регулятивных административных правоотношений в сфере дорожной деятельности / А.В. Юшков // Государственная служба и кадры. 2019. №4. С. 226-230.
50. Хадыкина, В.В. Органы внутренних дел как особая структура общества / В.В. Хадыкина // Омский научный вестник. 2002. №1. С. 31-35.
51. Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография / А.Ю. Якимов. М., 1999. 130 с.

РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» от 27 июня 2013 г. № 21 // Российская газета. 2013. № 145.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г. № 5 // Российская газета. 2003. № 244.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. № 8// Российская газета. 1995.
4. Решение по делу № 2-1159/2017 от 21 июня 2017 г. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).
5. Решение по делу по делу № 2-347/2016 от 29 февраля 2016 г. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).
6. Приговор № 1-268/2016 от 11 мая 2016 г. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 25.05.2020).
7. Решение по делу № 8-455/2019 от 30 мая 2019 г. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 28.05.2020).
8. Решение по делу № 7-1982/13 от 12 апреля 2013 г. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 22.05.2020).
9. Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за второй квартал 2017 года» (утв. президиумом Челябинского областного суда от 20.09.2017). URL: www.consultant.ru (дата обращения: 21.04.2020).

РАЗДЕЛ 4 ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. Глава МВД назвал число погибших на службе полицейских в 2019 году. URL: <https://yandex.ru/news/story/> (дата обращения: 30.04.2020).
2. Международные договоры и соглашения. МВД России. URL: https://xn--blaew.xn--p1ai/mvd/documents/m_soglasch (дата обращения: 20.05.2020).
3. Минюст обнародовал проект нового КоАП. URL: <https://rg.ru/2020/01/30/miniust-obnarodoval-proekt-novogo-koap.html> (дата обращения: 20.05.2020).
4. Организационно-штатное управление. URL: https://xn--blaew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Organizacionno_shtatnoe_upravlenie (дата обращения: 16.05.2020).
5. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--blaew.xn--p1ai/news/item/19639138/> (дата обращения: 25.05.2020).