

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ПЕРМСКИЙ ИНСТИТУТ
(ФКОУ ВО ПЕРМСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ)
Кафедра публичного права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: «Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти»

Выполнил: студент 6 курса, факультет внебюджетного образования, направление подготовки 40.05.02 Правоохранительная деятельность, учебная группа ПД-Вз-17-62
Идрисова Юлия Ильгизовна

Руководитель (научный руководитель):
Кандидат юридических наук, доцент, декан факультета внебюджетного образования,
Сурин Владимир Владимирович

Рецензент:
Доцент кафедры частного права, кандидат юридических наук,
Прохорко Татьяна Николаевна

Решение кафедры о допуске к защите _____

Дата защиты: _____ Оценка _____

Пермь
2023

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....3
ГЛАВА I. Понятие и содержание административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти.....7
1.1. Понятие формы деятельности органов исполнительной власти.....7
1.2. Юридическая природа правовых актов органов исполнительной власти. .13
1.3. Классификация правовых актов органов исполнительной власти.....17
ГЛАВА II. Административно-правовые формы в деятельности органов внутренних дел.....23
2.1. Административная деятельность органов внутренних дел.....23
2.2 Проблемы в осуществлении административно-правовых форм деятельности органов внутренних дел.....34
2.3 Направления по совершенствованию административно-правовых форм в деятельности органов внутренних дел.....53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....60
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Нормотворческая деятельность является одной из правовых форм реализации государственного управления.

От качественного нормотворчества органов управления зависит эффективность их деятельности, и как следствие качественная реализация прав и законных интересов физических и юридических лиц. Именно субъекты исполнительной власти обеспечивают воплощение в действительность положений законодательных актов. Данной цели соответствует правоприменительный характер деятельности органов управления, а также возможность издавать подзаконные нормативные правовые акты в условиях предоставленных им полномочий.

В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрировано 71300 актов органов исполнительной власти[1].

Правоустановительная форма административной деятельности полиции применяется при издании нормативных актов, такие акты адресуются для подчиненных подразделений и органов. Также следует отметить, что нормативные правовые акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны пройти обязательную государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации[2].

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью деятельности органов внутренних дел (далее по тексту ОВД) на современном этапе. Именно от органов внутренних дел зависит обеспечение защиты прав граждан, защита интересов государства, осуществление административной деятельности.

---

[1] Нормативные правовые акты в Российской Федерации URL: https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html (дата обращения 26.01.2023).

[2] Сойников С.А. К вопросу о пресечении деяния, содержащего признаки состава административного правонарушения // Вестник Московского университета МВД России. - 2021. - №6. - С. 274.

Обеспечение внутренней безопасности и в том числе охрана общественного порядка – это одно из важнейших направлений деятельности государства. Интерес к данной проблеме правового регулирования объясняется тем, что сотрудники органов внутренних дел обладают властными полномочиями и в процессе осуществления своей деятельности близки к населению. Сотрудник полиции имеет не только общий и индивидуально правовой статус. Законодательными и нормативными правовыми актами МВД России предусмотрено наличие специального правого статуса, а именно статуса государственного служащего. Такой статус задает особые требования к сотруднику органов внутренних дел и служит причиной ряда проблем реализации такого специального статуса. Система данных органов, пройдя период реформирования, стала наиболее значимой государственной структурой, обеспечивающей правопорядок в стране, касаемо предупреждения и борьбы с преступностью. Так, за 2022 год, сотрудниками органов внутренних дел предварительно расследовано 828,5 тыс. преступлений, что составляет 80,4% всего массива предварительно расследованных преступлений[1].

Таким образом, обобщая вышеизложенное, делаем выводы о том, что административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти, являются актуальной темой и подлежит изучения в рамках данной выпускной квалификационной работы.

Степень изученности проблемы. Изучением административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти, посвящены труды таких авторов, как: Д.А. Зыков, В.И. Новоселов, Д.С. Обухов, Г.И. Петров, В.Д. Саттаров, А. С. Телегин и др.

Целью исследования является комплексный анализ административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

---

[1] Краткая характеристика состояния преступности в РФ за январь – декабрь 2022 года. Режим доступа сайт МВД РФ:URL: https://мвд.рф (дата обращения 05.03.2023).

- охарактеризовать понятие формы деятельности органов исполнительной власти;
- определить юридическую природу правовых актов органов исполнительной власти;
- выделить классификацию правовых актов органов исполнительной власти;
- исследовать административную деятельность органов внутренних дел;
- проанализировать проблемы в осуществлении административно-правовых форм деятельности органов внутренних дел;
- определить направления по совершенствованию административно-правовых форм в деятельности органов внутренних дел.

Объектом исследования является – общественные отношения, связанные аспектами административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти.

Предметом исследования является федеральное и ведомственное законодательство, специальная литература и судебная практика по теме исследования.

Методологической основой настоящей работы является общенаучный диалектический метод, который предполагает объективность и всесторонность познания исследуемых явлений, также применялись следующие специальные методы исследования: комплексный, системный, сравнительно-правовой, специально-юридический, использовался для терминологии, классифицирования разграничений отличительных свойств и др.

Практическая значимость определяется в возможности использования результатов исследования в совершенствовании законодательства административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти.

Структура ВКР. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, объединенных шестью параграфами, заключения и списка литературы.

ГЛАВА I. Понятие и содержание административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

1.1. Понятие формы деятельности органов исполнительной власти

В философском плане понятие «форма» органически связана с иной научной категорией, а именно с «содержанием»[1]. С такой позиции под формой подразумеваются различные варианты выражения содержания. Для исполнительной власти форма является способом выражения присущего ей государственно-правового содержания - все тех юридических качеств которые характеризуют ее как специфическую и особую ветвь государственной власти[2].

Если развивать данные абстрактные положения и быть более конкретным, то можно сказать, что содержание деятельности исполнительной власти может также выражаться через функции государственного управления. Для претворения в жизнь управленческих функций потенциальный субъект государственного управления наделяется определенной компетенцией, представляющей собой систему полномочий, возложенных законодательством на тот или иной орган государственной власти[3].

Формы управленческой деятельности позволяют органам государственной власти реализовывать свои полномочия, которые соответствуют компетенции, установленной в нормативно-правовом акте[4]. Орган или должностное лицо, осуществляющие управленческие полномочия, в силу закрепленной компетенции может в конкретных индивидуальных ситуациях имеет возможность действовать определенным образом, но

---

[1] Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий Ю.М. Козлов. М.: «Зерцало-М».2019., С.134.

[2] Попов Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов. М: РГ-Пресс, 2015. С.173-174

[3] Андреев Д.С. Субъекты, совершающие административно-правовые акты: основы структурно-функционального подхода // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. № 1. С. 5365

[4] Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н.Старилов. 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2018. С.362

использовать такую возможность возможно только осуществляя активные действия[1].

Так, в феврале 2022 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае обратилась осужденная С. с жалобой о нарушении ее прав в учреждении ФКУ ИК-18 Главного управления ФСИН России по Пермскому краю. По инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае была инициирована проверка доводов заявительницы Пермской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в ИУ, которая выявила нарушения прав заявительницы на осуществление переписки. В ходе проверки было выявлено, что сотрудниками учреждения ей были переданы вскрытые конверты, содержащие поступившие из Администрации Президента Российской Федерации ответы на обращения. В связи с выявленными нарушениями статьи 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации прокуратурой в адрес начальника внесено представление[2].

Так, можно привести в качестве примера обязанность органа власти или должностного лица в соответствии с ч.1 ст.9 федерального закона «О порядке рассмотрений обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2005 г. рассмотреть поданную гражданином жалобу[3]. Норма названного закона предписывает, что обращение, поступившее в государственный орган или к должностному лицу, подлежит обязательному рассмотрению.

Таким образом, субъект управленческой деятельности в целях реализации своих полномочий должен совершить активное действие в сторону лица, подавшего жалобу.

Такие активные правоприменительные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, и через них реализуется компетенция соответствующего субъекта, осуществляющего управленческие

---

[1] Попов Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов. М: РГ-Пресс, 2015. С.173-174

[2] Сапко И.В. С19 Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. О деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в 2022 году. Ежегодный доклад. – Пермь, 2023. С.116.

[3] О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060

полномочия[1]. Но существеннее то, что совершение подобных правореализационных действий характеризует внешнее проявление управленческой деятельности. Без практического воплощения во внешних формах осуществление государственно-управленческих обязанностей невозможно[2].

Необходимо также учитывать, что управленческие действия органов власти или их представителей - должностных лиц - для того, чтобы квалифицироваться как административно-правовые формы, должны вызывать определенные юридические последствия.

Учитывая вышеизложенное обстоятельство, формы управления содержательно могут выступать в роли форм реализации исполнительной власти или в роли форм внутриаппаратной работы.

Условно приведенные виды административно-правовых форм можно привязать к классической классификации форм деятельности органов исполнительной власти, используемых в науке административного права, а именно разделение их на формы правового и неправового характера.

Правовой формой может считаться та, которая наполнена нормативным содержанием, влечет за собой четкие юридические последствия, выражается в правовых актах исполнительной власти и иных осуществляемых ими юридически значимых действиях, а также воплощается во внешне выраженных действиях соответствующих органов управления и их должностных лиц.

В свою очередь, правовые акты управления, представляющие собой основной способ реализации правовых форм исполнительной власти, подразделяются на нормативные правовые акты и акты индивидуального характера.

Нормативный административный акт управления можно определить как документально оформленную в установленном порядке совокупность

---

[1] Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: «Зерцало-М».2019., С.134.

[2] Хахалева Е.В. К вопросу о видах правовых форм деятельности органов исполнительной власти // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 121-124

юридических предписаний, выражающую волю субъекта права, направленную на регулирование общественных отношений и влекущую определенные юридические последствия[1].

Подобные акты содержат нормы права, то есть общеобязательные правила поведения, рассчитанные на длительное и неоднократное применение и адресованные неопределенному кругу лиц. Нормативные правовые акты принимаются в целях регулирования однотипных общественных отношений в области государственного управления, являются основанием для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений[2].

С помощью индивидуально-конкретных актов органов исполнительной власти устанавливаются, изменяются или прекращаются права и обязанности определенных персонифицированных участников конкретных административных правоотношений[3]. Их принятие направлено на регулирование конкретных фактических ситуаций в целях применения предписаний, сформулированных в нормативных правовых актах [5, с.182].

Неправовые формы не влекут никаких юридических последствий и представляют собой организационную деятельность исполнительных органов власти (проведение совещаний, разработка различных программ и т.п.), а также материально-технические операции (делопроизводство, обработка информации и т.п.).

Если формы реализации исполнительной власти вызывают конкретные юридические последствия для субъектов административного права и оказывают регулирующее воздействие на внешние объекты, то формы внутриаппаратной работы их не вызывают, так как имеют, по существу, организационный характер.

---

[1] Бибик Д.О. Указание в системе правовых актов // Бизнес в законе. 2019. № 1. С. 283-285

[2] Ломакина В.Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды института государства и права Российской Академии Наук. 2015. С. 36-55.

[3] Минникес И.А. Индивидуальные правовые акты (к проблеме индивидуального правового регулирования) // Известия ИГЭА. 2006. № 5 (50). С. 59-63.

Примером формы реализации исполнительной власти может послужить норма пп. 1 ч.2 ст. 14 федерального закона «О полиции» от 28 января 2011 г., в соответствии с которой полиция может задерживать лиц, подозреваемых в совершении преступления, и лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу[1].

Явно, что в ходе исполнения представителями полиции своих служебных полномочий воздействие оказывается на внешний объект, который не имеет никакого отношения к внутриорганизационным отношениям.

В качестве примера организационной формы управления можно привести норму ч.1 ст. 17 федерального закона «О прокуратуре» от 17 января 1992 г., предусматривающую, что Генеральный Прокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов прокураторы приказы и распоряжения, которые регулируют вопросы деятельности системы прокуратуры Российской Федерации[2].

Анализируя содержание данного нормативного предписания, можно прийти к выводу, что руководитель соответствующего органа власти наделяется полномочиями организационного характера по отношению к подчиняющимся ему нижестоящим работникам.

Но разделением видов деятельности органов исполнительной власти на правовые и неправовые классификация административно-правовых форм не исчерпывается. Дополнительно можно выделить следующие виды административно-правовых форм, реализуемых управленческой ветвью власти:

Правотворческая форма. Для реализации задач и функций, возложенных на исполнительную власть, ее органы издают правовые акты управления, посредством которых устанавливаются новые юридические нормы,

---

[1] О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. ст. 900.

[2] О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.12.2022)// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366

регулирующие уже существующие однотипные общественные отношения или отменяющие прежние отношения в сфере государственного управления.

Правоприменительная форма. В целях исполнения нормативно-правовых актов и применения нормы права в конкретном отдельном случае рассматриваются и разрешаются возникающие административные дела и споры посредством поиска адекватной специальной нормы, уяснения ее содержания, принятия и исполнения на основе данного обстоятельства индивидуально-конкретного акта управления органа государственной власти.

Регулятивная форма. Данная административно-правая форма необходима для создания необходимых условий осуществления управленческой деятельности, реализации функций управления в административной области и государственного регулирования, которое обеспечит благосостояние общества и государства.

Правоохранительная форма. Наличие подобных административно-правовых форм обусловлено необходимостью осуществления контрольно-надзорной функции, в пределах которой охраняется установленный законом порядок управления, защищаются права и свободы граждан, иных субъектов права, применяются методы воздействия и принуждения к физическим и юридическим лицам.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что административно-правовая форма – это внешне выраженные действия органа исполнительной власти (должностного лица), осуществляемые в рамках его компетенции и вызывающие определенные юридические последствия.

1.2. Юридическая природа правовых актов органов исполнительной власти

Нормативные акты принимаются различными органами и организациями, но прежде всего государственные органы призваны заниматься правотворческой деятельностью, т.е. деятельностью по принятию юридических норм, их изменению, дополнению и отмене, замене новыми нормами,

соответственно реалиям времени, требованию ситуации, сложившейся в государстве.

Нормативные акты органов исполнительной власти представляют собой большой массив разнообразных документов, разных по своему содержанию и целям.

Правовые акты органов исполнительной власти имеют второстепенный характер и направлены на реализацию уже изданных актов органов законодательной и судебной власти, а также на урегулирование отдельных вопросов. Поэтому можно сказать, что они являются подзаконными и вторичными правовыми актами, которые занимают определенное место в системе правовых актов Российской Федерации.

Во-вторых, согласно научной и правовой литературе, отдельный правовой акт органа исполнительной власти не может оказывать влияние на общественные отношения. Для достижения цели правового регулирования необходимо единство правовых актов, поскольку изменение одного акта может повлиять на другие, требуя их соответствующего изменения[1].

Роль правовых актов органов исполнительной власти в системе правовых актов Российской Федерации заключается в том, что они представляют собой главную правовую форму управления, которая используется для реализации целей и задач государственного управления в целом. Они являются инструментом управления.

О подзаконных нормативных актах органов исполнительной власти можно сказать следующее. Они имеют два основных признака. Первый признак заключается в том, что они вырабатываются в рамках государственного управления, которое осуществляется определенными органами исполнительной власти. Государственное управление, в контексте исполнительной власти, означает работу определенных органов, которые осуществляют исполнительные функции. Второй признак заключается в том,

[1] Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2020. С. 173

что эти акты имеют строго правовой характер, т.е. они влекут за собой правовые последствия, такие как возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей участников правоотношений. Эти последствия могут быть как положительными, так и отрицательными для участников правоотношений, согласно Ю.Г. Арзамасову[1].

Третий признак подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти заключается в том, что они издаются субъектом, который обладает государственно-властными полномочиями, наделенными в соответствии с законом. Этим субъектом может быть государственный орган или другой субъект, которому делегированы государственно-властные полномочия.

Четвертый признак связан с тем, что субъект, создающий подзаконный нормативный акт, имеет право на его одностороннее принятие с использованием своих полномочий, и поэтому такой акт обязателен для исполнения всеми адресатами, независимо от их согласия. Обязательность предписаний, содержащихся в подзаконном нормативном акте, обеспечивается принудительными мерами, которые могут быть применены в случае неисполнения правил, содержащихся в данном акте.

Пятый признак заключается в том, что подзаконный нормативный акт имеет официальный характер, и решение о его разработке и принятии принимается от имени государства.

Последний, шестой и наиболее специфический признак нормативного акта исполнительной власти - его подзаконность. Этот признак связан с тем, что в современных условиях законодательство может быть избыточным, перегруженным и дефективным, что может затруднять функционирование государства. Иногда несовершенный закон становится помехой в достижении главных целей и осуществлении функций государства[2].

---

[1] Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С.155.

[2] Пожарский Д.В. Законность и правопорядок в системе функций государства (вопросы теории) // Молодые ученые. 2012. № 3. С. 123-126.

Поэтому подзаконные акты должны соответствовать иерархии юридической силы, не противоречить законам и другим актам более высокой юридической силы, быть в рамках компетенции издающего органа исполнительной власти. Важно соблюдать иерархичность при издании нормативных актов. Например, приказ МВД России от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» был издан во исполнение Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[3].

Нормативные акты органов исполнительной власти могут иметь и другие признаки. Например, волеизъявление субъекта исполнительной власти, издающего нормативный акт, выражается в форме официального документа. Также издание правового акта обусловлено общественными и государственными интересами, а сам акт должен быть оформлен в соответствии с законом и издан в установленном порядке.

Кроме того, помимо признаков, важно обратить внимание на функции нормативных актов органов исполнительной власти. Одна из главных функций – это регулирование правовых отношений с целью реализации задач государственного управления.

Среди главных функций подзаконных нормативных актов можно выделить функцию обеспечения публичных интересов. Это означает, что при их создании учитываются интересы государства и общества в первую очередь.

Еще одной функцией является регулятивная функция. Подзаконный нормативный акт регулирует определенные правоотношения, устанавливает возможные варианты поведения участников отношений в конкретной

[3] Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (ред. от 05.12.2022)// URL: https://base.garant.ru (дата обращения 26.03.2023).

ситуации. При этом субъект государственного управления использует методы и способы, направленные на сохранение общественного порядка, безопасности, основных прав и свобод граждан.

Охранительная функция подзаконных нормативных актов начинает действовать в случае нарушения правового порядка. В такой ситуации возможно использование методов реагирования на незаконность нормативного акта органа исполнительной власти, который нарушает законные права и интересы физических и юридических лиц. Охранительная функция возникает, если нормативный акт нарушает правовой порядок.

Таким образом, можно определить нормативный акт исполнительной власти как официальное, одностороннее властное волеизъявление компетентного органа исполнительной власти, которое должно быть надлежащим образом оформлено и издано в соответствии с вышестоящими актами для достижения целей управления, решения задач и осуществления функций, с соблюдением законодательно установленной процедуры.

1.3. Классификация правовых актов органов исполнительной власти

Исполнительная власть выполняет ряд важнейших функций для государства. Основным элементом в исполнительной власти являются органы исполнительной власти, которые представлены в различных организационно-правовых формах.

Для решения этого вопроса необходимо в первую очередь рассмотреть классификацию нормативных актов и критерии, по которым их можно разделить. А.Д. Градовский предлагает классификацию актов на основе степени и вида власти, состава наказов и действий актов в пространстве[1].

В советское время этот вопрос активно изучался учеными. Например, М.М. Волков утверждал, что разделение нормативных актов основывается на

[1] Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. Ч. 2: Органы русского государственного права. URL:http://www.twirpx.com/ (дата обращения 21.03.2023).

совокупности признаков каждого акта, определяя сходства и различия между ними[1].

Классификация нормативных актов органов исполнительной власти стала более детальной в связи с тем, что основными критериями разделения стали: орган исполнительной власти, издавший акт; компетенция этого органа; действие акта в пространстве; юридические свойства этого акта[2].

Следует отметить, что в советское время нормативные акты фактически не классифицировались на «постановления», «приказы» или «инструкции». Законодательство того периода разделяло акты органов исполнительной власти на «акты-директивы», «акты планирования», «административные решения» и т.д[3]. Поэтому перед юристами того времени стояла задача разработки классификации нормативных актов, которая могла бы раскрыть содержание и назначение каждого из них.

На современном этапе учеными используется основные концепции советского периода института определении вида актов органов исполнительной власти.

Обозначим отдельные классификаций актов органов исполнительной власти.

Акты подразделяются в зависимости от субъекта его издания. К исполнительным органам власти относятся:

- Президент РФ.
- Правительство РФ.
- Главы субъектов РФ.
- Правительство субъектов.
- Органы отраслевой компетенции, в лице министерств и ведомств, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

---

[1] Волков М.М. Акты советского государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 2014. С. 82

[2] Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: МГУ, 2019. С. 43.

[3] Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2018. С. 221.

Охарактеризуем виды правового акта государственной исполнительной власти. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009[4] акты издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Законодатель перечисляет данные виды актов, однако не раскрывает их внутреннее содержание.

В самом общем смысле «Постановление» – это нормативный документ, изданный компетентными органами, содержащее решение по определенному вопросу. Исследуя термин «постановление Правительства РФ», следует сказать, что такой акт является подзаконным, имеет общенормативное содержание, и принимается на основании Конституции РФ и федеральных законов. Как правило, такие документы не ограничены во времени и по кругу лиц.

Далее, приказ, который представляет собой акт управления. Приказ может иметь, как нормативный, так и индивидуальный характер. Такой акт может издаваться единолично от лица руководителя органа исполнительной власти, или же от лица ведомства или министерства, содержит властное распоряжение, которое является обязательным для исполнения.

Следующий акт – это распоряжение, которое представляет собой подзаконный акт, чаще, ненормативного характера. По своей юридической силе «распоряжение Правительства РФ», стоит ниже «постановления правительства РФ». Отличие данного акта от постановления выражается в том, что оно издается по оперативным, текущим вопросам, и, как правило, носит пояснительный характер. Данные виды документов подписываются руководителем исполнительного органа.

Данные нормативные акты имеют относительно небольшой вес в сравнении с постановлениями, или распоряжениями. Это документ, регламентирующий определенную процедуру. Также следует указать, что

---

[4] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 (в ред. 14.02.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 18 августа 1997 г. N 33 ст. 3895

«правила» не издаются самостоятельности, а утверждаются постановлением или приказом, так, например, Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения»[1], или Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 августа 2010 г. № 706н «Об утверждении Правил хранения лекарственных средств»[2].

Инструкция – это подзаконный акт, издаваемый министерствами и ведомствами, в целях указания методических правил, указания порядка определенных действий, возложенных на круг лиц к которому акт обращен. Как пример, обозначим Приказ Минфина РФ от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»[3].

Среди всех актов исполнительной власти «положения» носят особый характер, так как содержать в себе нормы устанавливающие компетенции и статус издаваемого органа.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что органы исполнительной власти (министерства, ведомства, государственные агентства и службы) разрабатывают и принимают нормативно-правовые акты, которые являются источниками права.

Однако законодатель на федеральном уровне не регулирует принятие нормативно-правовых актов ведомственного значения, что является правовым пробелом. Поэтому мы считаем необходимым закрепить на федеральном уровне право исполнительных органов на издание нормативно-правовых актов.

---

1 О Правилах дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 (ред. от 14.02.2023)// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1993 г., N 47, ст. 4531

[2] Об утверждении Правил хранения лекарственных средств: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23.08.2010 N 706н (ред. от 28.12.2010)// Российская газета от 13 октября 2010 г. N 231

3 Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: Приказ Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 14.06.2022)// Российская газета от 5 марта 2011 г. N 47

В качестве примера можно привести нормотворчество в деятельности территориальных органов МВД России. Положение МВД России – это подзаконный акт, устанавливающий порядок образования, задачи и обязанности, структурная организация органов системы МВД России, а также организация их структурных подразделений.

Уставы являются нормативными актами, которые определяют статус учреждения или организации и регулируют порядок их деятельности. В нормативных актах органов внутренних дел уставы имеют свое правовое назначение, которое состоит в определении норм, регулирующих статус учреждений и структурных подразделений МВД, а также других организаций, связанных с этой системой.

Акты "инструкции" и "правила" имеют сходство в том, что они устанавливают процедуры и порядок действий, возложенных на сотрудников правоохранительных органов. Однако основное отличие между ними заключается в том, что инструкции устанавливают конкретные методы действия для сотрудников, а правила регулируют порядок осуществления определенного вида деятельности[1]. И последним нормативным актом МВД России являются «наставления».

Наставление – это поощрение или руководство к выполнению действий, связанных с учебным процессом. Однако, при подготовке проектов ведомственных нормативных актов МВД России часто допускаются ошибки. Например, логика проекта может быть нарушена из-за несоблюдения принципов формальной логики при его подготовке, противоречивости, отсутствия системности и внутренней согласованности. Кроме того, могут использоваться алогизмы и дублирование уже существующих норм, что приводит к тавтологии - повторению близких по смыслу слов без необходимости. Эти ошибки довольно распространены в проектах ведомственных нормативных актов МВД России.

---

[1] Тонков Е.Е., Павлова К.Е. Нормотворческая деятельность органов внутренних дел: понятие и сущность // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2016. № 3. С 153

Вывод.

1. Органы исполнительной власти создают правовые акты, которые связаны с осуществлением полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Им могут быть предоставлены права на осуществление как правоприменительной, так и нормотворческой деятельности, либо только правоприменительных полномочий.

2. Правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти, являются единой системой, которая существенно влияет на правовое регулирование общественных отношений. Они являются главным инструментом реализации государственной политики.

3. Правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти, играют особую роль в системе реализации государственной политики, поскольку они имеют подзаконный характер. Они направлены на достижение целей и задач государства и являются основой эффективного государственного управления.

4.Таким образом, в силу сложившейся ситуации видится необходимым

- разработать и закрепить единое понятие подзаконного нормативного акта на уровне федерального закона;
- разработка и принятие федерального закона, объединяющего материальные и процессуальные нормы, закрепляющие понятие, классификацию нормативных правовых актов Российской Федерации, требования, предъявляемые к ним, процедуру подготовки, а также субъектов правотворчества.

ГЛАВА II. Административно-правовые формы в деятельности органов внутренних дел

2.1. Административная деятельность органов внутренних дел

В современном государстве органы власти разделяют на: законодательные, исполнительные и судебные. Конечно, возможно выделение и иных ветвей власти. Государственное управление возложено на органы исполнительной власти.

Государственное управление как отмечает А.С. Телегин, это юридически властная деятельность особой группы органов государства, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов[1].

Исполнительная власть в обществе, необходима для организации различных связей, необходимых для государства, включая правоохранительную деятельность. На органы исполнительной власти возложены обязанности по исполнению законов. Дело в том, что для исполнения, принятых законодательной властью, актов необходимы различные действия органов исполнительной власти.

Это, прежде всего распорядительные, организующие, контролирующие действия данных органов власти. Как часть государственного аппарата, органы исполнительной власти наделены полномочиями по принятию правовых актов, а также проведению мероприятий, направленных на исполнение данных актов. Значимо при этом выделение органов исполнительной власти, которые именуются органами внутренних дел.

В механизме целого ряда государств выделяются органы исполнительной власти (чаще всего это министерства и подчиненные им структуры) в чьи наименования включено понятие «орган внутренних дел». Например, на территории Великобритании выделяется должность министра внутренних дел, полномочиями которого выступает управление полицией, национальной безопасностью, решение вопросов миграционного уровня. Схожие министерства расположены и на территории Франции, Италии и ряде других государств. В России традиционно также выделяется система органов внутренних дел.

---

[1] Административное право : учебник / под общ. ред. А. С. Телегина. Пермь, 2020. С.13

Выделение таких органов приводит к вопросу о том, что стоит за термином «внутренние дела». Российское законодательство не дает какого-либо определения термину «внутренние дела» или понятию «орган внутренних дел».

В литературе дается не так много определений данных органов. Само определение органов внутренних дел вытекает, на наш взгляд, из определения функций государства.

Современная наука определяет, что основные функции государства – это наиболее общие, важнейшие направления его деятельности по осуществлению коренных стратегических задач и целей, стоящих перед ним в определенный исторический период[1]. Функции государства разделены на внешние и внутренние. Более точное определение данным функциям дала Л.А.Морозова. По её мнению, внутренние функции характеризуют цели и задачи государства внутри данной страны, а внешние функции раскрывают специфику его интересов в межгосударственных отношениях, в международном общении[2].

Среди внутренних функций наиболее значима правоохранительная функция. Правоохранительная функция, или функция по установлению и охране правопорядка выступает как деятельность государства по обеспечению точного и полного выполнения своих предписаний всеми гражданами, организациями, государственными органами. В широком смысле этого слова это деятельность всех государственных органов. В узком смысле это деятельность специально–уполномоченных (компетентных) органов обеспечения законности и правопорядка, которые существуют только или главным образом для выполнения таких задач[3]. К таковым, по мнению исследователей вопроса, отнесены органы внутренних дел.

Сложность определения термина «органы внутренних дел» связана с существованием широкого подхода к их определению, позволяющего отнести

---

[1] Гулягин А.Ю. Функции государства: элементы содержания // Юридический мир. 2013. № 4. С. 50 .

[2]Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник.–М.: Российское юридическое образование, 2018. С.124.

[3] Зырянов С. М. Правоохранительная функция государства //Вестник Московского университета МВД России.-2017. №5. С.50.

к данным органам все органы власти, осуществляющие правоохранительную функцию[1]. В систему правоохранительных органов России включают не только органы внутренних дел, но и суды, прокуратуру, министерство юстиции, органы, осуществляющие оперативно - розыскную деятельность, Следственный комитет РФ, Федеральную службу судебных приставов РФ, Федеральную таможенную службу[2]. Такой широкий подход размывает определение данного понятия.

Для точного определения наиболее приемлем узкий подход к понятию. В узком плане, органом внутренних дел считается государственный орган имеющий такое наименование, либо когда именно он наделен исключительными полномочиями в области правоохранительной деятельности[3].

Л.Н. Госсельбах указывает, что это «юридически и организационно обособленные органы государственной власти, образующиеся в законодательном порядке с целью осуществления в рамках своей компетенции задач и функций по обеспечению соблюдения законов, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и частной собственности, борьбы с преступностью»[4].

Существуют разные подходы к периодизации истории органов внутренних дел России. Е.В. Плахтий выделил три больших этапа развития органов внутренних дел: дореволюционный (до 1917 года); советский этап (с 1917 по 1991 годы); современный этап (с 1991 года)[5]. Это наиболее простое и удобное разделение. Первый этап – дореволюционный (до 1917 года).

Есть исследователи, которые выделяют две ступени в развитии органов внутренних дел до революции 1917 года: первая ступень - до начала XVIII века;

---

[1] Бахрах Д.Н.Административное право М, 2019. С.109.

[2] Правоохранительные органы / под ред. И. И. Лодыженской. М., 2019. С.23.

[3] Зайцев И.А. О научных исследованиях, направленных на реализацию предупредительных (профилактических) функций органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 59.

4 Госсельбах Л.Н. Органы внутренних дел в системе государственной службы и их социальное назначение// Вестник государственного и муниципального управления. 2015.№4.С.50.

[5] История органов внутренних дел: учебное пособие / под общей ред. Е. В. Плахтий. Екатеринбург, 2009. С.7.

вторая ступень - до февраля 1917 года. Границы данных этапов обусловлены в первом случае - петровскими реформами, во втором - падением монархического строя и упразднением прежней системы органов внутренних дел [1].

Формирование различных органов внутренних дел, по мнению отдельных ученых, берет свое начало с глубокой древности (X век). Но о наличии регулярной системы органов внутренних дел, регулируемых государством можно говорить только с XVII века[2].

Первый регламент, регулирующий полицейскую деятельность, появился в 1718 году[3]. На полицию были возложены широкие полномочия от слежения за правопорядком, до проверки пожарного состояния и паспортного режима. Особенностью статуса сотрудников ОВД, на данном этапе, по мнению М.Т. Какимжанова, стало отнесение их к государственным служащим[4]. Ю.М. Бурляев считает, что «значимо принятие в начале XVIII века особого акта - Табеля о рангах»[5]. Такой же позиции придерживается Г.В. Атаманчук. Последний указывает, что Табель о рангах, действовала вплоть до 1917 года[6]. Благодаря данному акту произошло разделение гражданской и военной службы. Служба в полиции была отнесена к гражданской службе, на которую, как правило, направлялись в принудительном порядке.

---

[1] Андреева И.А., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел России. Учебное пособие. Омск, 2017. С.13.

[2] Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник . М., 2005. С.16.

[3] Андреева И.А., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел России. Учебное пособие. Омск, 2017. С.32

[4] Какимжанов М.Т. Государственная служба в России: история и современность // История государства и права. 2018.№ 12. С. 38.

[5] Бурляев Ю. М. Исторический опыт развития государственной службы России //История государства и права . 2018. № 15. С.20.

[6] Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, законы, практик. М., 2018. С.14.

В 1802 году императором Александром I было создано, взамен коллегий, восемь министерств, среди которых было первое Министерство внутренних дел. Данный год считается отправной точкой в истории органов внутренних дел России. В 1810 году появляется отдельное Министерство Полиции, которое долгое время административно ведало полицейскими учреждениями и некоторыми наиболее важными административно - хозяйственными делами, но не прижилось в России. В 1819 году оно было упразднено, а основная часть его аппарата включена в Министерство внутренних дел[1].

В 1826 году в России появилась высшая (политическая) полиция в виде III отделения. Особое значение имело создание корпуса жандармов[2]. Затем функции III - го отделения и командование отдельным корпусом жандармов были переданы в Министерство внутренних дел. Управление всеми функциями полиции было передано в органы внутренних дел только с 1880 года.

Изменения в подходах к полицейской деятельности в XIX веке привело к изменению подходов к формированию личного состава. В 1873 г. был введен принцип вольного найма рядовых и низших чинов полиции, данное решение привело к существенной стабильности полицейских кадров. На данном этапе, началось осмысление статуса государственных служащих ОВД. Особый вклад в развитие теории внес В.В. Ивановский. В лекциях А.И. Елистратова, которые были опубликованы в 1911 году, впервые появилось понятие полномочий полиции как деятельности которая направлена на обеспечение условий внутренней безопасности и благосостояния возлагается на своих чиновников[3].

Второй исторический этап развития органов внутренних дел связан с полным разрушением прежней государственной машины, который произошел в 1917 году. Создается Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР, объединивший и возглавивший 13 комиссариатов среди которых выделяется народный комиссариат Внутренних дел (НКВД). Первое постановление,

---

[1] Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник М., 2005. С.46.

[2] Мулукаев Р.С. Указ. Соч. С.50.

[3] Елистратов А.И.. Административное право// Вестник Университета имени О. Е. Кутафина.2019. №5. С. 234–235.

определяющее статус милиции, было принято НКВД в 1917 год.[1] Так началось формирование централизованной системы милиции, вместо полиции. Отказ от наименования «полиции» в пользу милиции произошёл вследствие отказа от «проклятого» наследия царских времен. Новой власти потребовалось создание профессиональной милиции. В октябре 1918 года была утверждена Инструкция, определяющая содержание деятельности данного органа власти.[2] 10 июня 1920 года был принят новый Декрет о рабоче-крестьянской милиции[3].

Значимость данного акта определялась тем, что впервые деятельность милиции определялась законодательным актом. Помимо рабочей милиции развивались и иные органы подчиненные НКВД. Это касалось, прежде всего, вневедомственной милиции, охраны тюрем.

В 1927 году статус НКВД был изменен. Органы внутренних дел неоднократно объединялись с органами госбезопасности, что было связано и формированием новой карательный системы, включающей систему ГУЛАГ. В апреле 1930 года было утверждено Положение об исправительно-трудовых лагерях, как основе данной системы[4]. В 1934 году система ГУЛАГ вошла в структуру объединенного НКВД. Анализ системы показывает, что к 1940 году в систему входило 53 лагеря. Также работало 425 ИТК и 50 колоний для несовершеннолетних[5].

Существенные изменения к статусу сотрудников ОВД произошло в советское время. Первая инструкция, определяющая содержание деятельности данного органа власти определяла статус штатного государственного органа охраны общественного порядка. Он формировался по классовому признаку.

---

[1] О рабочей милиции: Постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917// Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 2, 30.10.1917 (утратил силу)

[2] Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция): Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 75, ст. 813. (утратил силу)

[3] Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.06.1920 "О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)" //СУ РСФСР 1920, N 79, ст. 371 (утратил силу)

[4]Положение об исправительно-трудовых лагерях (утв. СНК СССР 07.04.1930) // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

[5] Иванова Г.М. История ГУЛАГа, 1918 -1958: социально-экономический и политико-правовой аспекты. М, 2006. С.67.

На службу в советскую милицию принимались только представители трудящихся, достигшие возраста 21 года, вполне грамотные». Представители «эксплуататорских классов», лица, служившие в дореволюционной полиции и жандармерии, лица, осужденные за совершение уголовных преступлений, не принимались. [1]

10 июня 1920 года был принят Декрет о рабоче-крестьянской милиции[2]. Значимость данного акта определялась тем, что впервые деятельность милиции определялась законодательным актом. Данное положение действовало до 1928 года, и включало в себя более 60 параграфов. Рабоче-крестьянскую Милицию составляли: младшие и старшие милиционеры, командный состав, следователи, агенты розыска, канцелярский и технический персонал.

Особое значение имело установление дисциплинарной ответственности работников милиции в соответствии с воинским дисциплинарным уставом. Также предусматривалась повышенная уголовная ответственность. Данное Положение впервые закрепило статус сотрудников ОВД.

В 1925 году было принято новое Положение, которое определяло порядок службы в милиции[3]. Принятие данного Положения позволило А.А. Елистратову заявить о том, что советское административное право должно регулировать государственную деятельность, направленную на обеспечение безопасности и благосостояния граждан[4].

Особое значение имело появление Министерства внутренних дел. В 1946 году появилось МВД СССР. В 1953-1954 органы МВД и МГБ СССР были вновь объединены в единое министерство. С 1955 года вновь выделяется Министерство внутренних дел. Появляются Министерства в каждой из республик. В полномочия данного органа входило руководство милицией, а

---

[1] Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция): Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 75, ст. 813. (утратил силу)

[2] Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.06.1920 "О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)" //СУ РСФСР 1920, N 79, ст. 371 (утратил силу)

[3] О введении в действие Положения о службе Рабоче-Крестьянской милиции. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 28.09.1925 // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу)

[4] Елистратов А.И. Административное право. // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

также внутренними войсками. В полномочия МВД перешло руководство вневедомственной охраной, а также охраной мест заключения.

Положение о службе в советской милиции было принято в 1962 году[1]. Положение действовало до 1973 года. Милиция была объявлена административно-исполнительным органом Советского государства. В полномочия милиции было включены положения об охране правопорядка. Служба в милиции была разграничена с военной службой и службой в иных организациях. В учебном пособии 1970 года, под редакцией Г.И. Петрова, сотрудники милиции были отнесены к государственным служащим[2].

Изменение в подходах к статусу сотрудников милиции произошло после принятия в 1973 году нового Положения о службе, которое пришло на смену Положению 1962 года. Положение было большое объему и содержало более подробный перечень прав и обязанностей, порядка несения службы, требований к личному составу, иные вопросы[3].

Положение 1973 года определяло вопросы организации милиции, как органа власти, полномочия его подразделений. Данный акт, фактически имел статус закона, так как в нем содержались требования не только к статусу милиции как административно-исполнительного органа, но и требования к статусу сотрудников МВД.

Министерство внутренних дел именно РФ было образовано в 1991 году, сразу после распада СССР. Данный орган внутренних дел стал преемником работавшего в СССР и РСФСР органов охраны правопорядка. МВД РФ, сразу же после образования, было наделено полномочиями по управлению системой органов милиции. Принятый в 1991 году, через месяц после общесоюзного

---

[1] Постановление Совмина СССР от 17.08.1962 №901 «Об утверждении Положения о советской милиции» // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу) .

[2] Советское административное право. Часть общая / Петров Г.И. Л., 1970. С.146.

[3] Постановление Совмина СССР от 08.06.1973 N 385 (ред. от 28.01.1983) «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции» // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу)

закона, российский Закон о милиции[4] определял содержание управления в области милиции.

Выделение статуса МВД России, связано с определением статуса сотрудников. Принятое в 1992 году Положение о службе в ОВД[1] впервые указало на статус всех сотрудников. Все сотрудники ОВД были отнесены к государственным служащим.

Развитие системы органов шло в основном по пути расширения полномочий милиции, а также формирования структуры органов внутренних дел, подчиненных МВД РФ. В состав МВД России, помимо милиции, входили и внутренние войска.

В последующем возникли идеи о реформировании органов, так в 2010 году, было предложено переименовать милицию в полицию. Фактически речь шла о возвращении к дореволюционному опыту. По мнению П.М Параносенкова, при реформировании учитывался и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов[2].

Принятие в 2011 году Закона о полиции[3], изменило подходы к деятельности, а также к организации МВД России.

К общим функциям административной деятельности полиции относятся: прогнозирование; планирование; организация; регулирование; учет; контроль. К обеспечивающим относятся: кадровое, финансовое, материально-техническое, психологическое, медицинское и иное обеспечение административной деятельности. А специальные (основные) функции указаны в части 1 статьи 2 ФЗ «О полиции».

В соответствии с ним полиция свою деятельность осуществляет по следующим направлениям:

---

[4] О милиции: Закон РФ от 18.04.1991 №1026–1 (ред. от 27.07.2010) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. ст. 503. (утратил силу).

[1]Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел РФ и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел РФ: Постановление ВС РФ от 23.12.1992 №4202–1 (ред от 25.02.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ.14.01.1993.№ 2, ст. 70.

[2] Параносенков П. М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции РФ //Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 57.

[3] О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. ст. 900.

- обеспечение защиты личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- осуществление предупреждения и пресечения, выявления и раскрытия преступлений, производство дознания по уголовным делам, розыск лиц;
- предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах и безопасности дорожного движения;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности и охраны имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- обеспечение государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц.

Функции полиции – это направления ее деятельности, то есть то, чем занимается вся система Министерства внутренних дел в лице дознавателей, оперативных сотрудников, участковых уполномоченных полиции, разного рода инспекторов и иных сотрудников всех подразделений и служб ОВД. И для осуществления функций, возложенных законодательством, необходимо выполнять определенные действия в определенных сферах деятельности и принимать по ним решения, достигать конкретного результата, иной раз путем принуждения[1].

[1] Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 41–46.

Учитывая то большое количество функций полиции, существует и достаточное разнообразие действий, направленных на их осуществление, и разнообразие решений, принимаемых по ним. Итак, разнообразие действий, направленных на осуществление функций полиции, способы их выполнения и результат, их внешнее выражение и будет являться формой административной деятельности полиции.

В.П. Уманская и Ю.В. Малеванова указывают, что наиболее значимы функции по обеспечению соблюдения законов, защите прав и свобод граждан, обеспечению охраны общественного порядка и собственности. Важнейшим направлением является борьба с преступностью.[1].

Значимым направлением является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. В компетенцию ОВД, как полиции входит выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам, а также розыск лиц. Все это говорит о выделении уголовно-процессуальной деятельности органов и сотрудников ОВД, на которых возложены полномочия по расследованию преступлений

С декабря 2016 года утратило силу положение о МВД России определенное в Указе Президента РФ от 01.03.2011 №248. Компетенция МВД России, с момента принятия в 2016 году нового Указа Президента РФ, фактически совпадает с компетенцией полиции[2].

Можно резюмировать, что выделяются три больших исторических этапа развития органов внутренних дел в России. Первый – имперский этап связан с выделением Министерства внутренних дел и отнесением службы в МВД к гражданской. Советский этап характеризуется выделением положения НКВД, а в 50-60 годы статуса МВД СССР и МВД республик. Современный этап связан с закреплением статуса МВД России, чьи полномочия совпадают с полномочиями полиции. В компетенцию МВД РФ входят полномочия по

---

[1]. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М., 2020. С.67.

[2] Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел РФ и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ: Указ Президента РФ от 21.12.2016 №699 (ред. от 22.12.2021) // Собрание Законодательства РФ.26.12.2016. № 52 (Часть V), ст.7614

обеспечению соблюдения законов, обеспечению охраны общественного порядка и собственности.

Форма административной деятельности полиции представляет собой определенный вид действий, который однороден по своему характеру и правовой природе. Эти действия и их результаты помогают полиции выполнить функции, которые ей поручены в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Форма административной деятельности является средством, с помощью которого сотрудники полиции исполняют свои должностные обязанности.

2.2 Проблемы в осуществлении административно-правовых форм деятельности органов внутренних дел

Федеральное законодательство содержит обширную и детально проработанную базу, которая регулирует вопросы, связанные с охраной общественного порядка полицией. Особое внимание уделяется правовым актам, определяющим особенности деятельности полиции в особых условиях. Кроме того, ведомственные нормативно-правовые акты, которые регулируют деятельность отдельных служб и подразделений полиции, а также организационные вопросы, связанные с охраной общественного порядка, играют важную роль в этой области. Они регламентируют различные направления деятельности полиции, устанавливают порядок ее работы и т.д.

К примеру, таким актом будет являться Наставление об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России (далее – Наставление)[1].

Патрульно-постовая служба полиции является одним из ключевых подразделений, которое занимается охраной общественного порядка. Эта служба работает как на общественных местах, так и в местах с напряженной оперативной обстановкой, например, при проведении массовых мероприятий.

[1] Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2023).

В нормативно-правовых актах определены задачи патрульно-постовых служб полиции, включая охрану общественного порядка и обеспечение безопасности на улицах, в общественных местах, на объектах транспорта и транспортной инфраструктуре.

Хотя патрульно-постовая служба играет важную роль в охране общественного порядка, следует также упомянуть другие службы, которые занимаются этой задачей на постоянной основе. Например, существует Инструкция по исполнению участковыми уполномоченными полиции служебных обязанностей на административном участке, которая была утверждена приказом МВД России от 29 марта 2019 года № 205. (далее – Инструкция)[1].

Ведомственный нормативно-правовой акт, о котором идет речь, определил обязанности и права участковых уполномоченных полиции, а также представил алгоритмы их действий. Инструкция является основным источником форм и методов деятельности участковых уполномоченных, а также организационной структуры их работы при охране общественного порядка на административном участке.

Данный документ также описывает важные аспекты основных организационных направлений деятельности, связанных с охраной общественного порядка. Его значение заключается в предотвращении многих административных правонарушений с помощью участковых уполномоченных полиции и восстановлении общественного порядка на административном участке.

При реализации компетенции полиции в охране общественного порядка основное внимание уделяется применению метода принуждения. Для этого используются четыре группы мер: административно-предупредительные, меры пресечения, меры процессуального обеспечения и меры ответственности. В ходе выполнения задач по охране общественного порядка обычно применяются

[1] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.04.2023)

все эти меры. Важно отметить, что основная часть государственных мер принуждения применяется при пресечении административных правонарушений.

Среди мер пресечения, которые применяются полицией и которые непосредственным образом могут быть реализованы в процессе обеспечения охраны общественного порядка необходимо выделить, установленные в ст. 18 Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», права на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Ст. 19 описывает порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия[1]

На основании ст.20 федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» «Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей...»[2]

Как следует из материалов судебной практики, Витвинов В.Е. совершил неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Судом установлено, что в 08 часов 30 минут, Витвинову В.Е. предложено проехать в Отдел МВД России «Шпаковский», для дачи объяснения по заявлению Витвиновой С.В., на что Витвинов В.Е. стал вести себя неадекватно, громко кричал, размахивал руками, отказывался проехать в Отдел МВД России «Шпаковский». После чего Витвинову В.Е. было предложено пройти в служебный автомобиль, на что он ответил категорическим отказом, размахивал руками, не реагируя на неоднократные законные требования успокоится и проследовать в служебный автомобиль, пытался уйти, отталкивал от себя,

---

[1] О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. ст. 900.

[2] Там же

говорил, что объяснений давать не будет и разберется сам. Витвинов В.Е. был предупреждён о применении в отношении него физической силы и спец средств в случае неповиновения, однако на законные требования последний не реагировал. Далее в отношении Витвинова В.Е. была применена физическая сила, загиб руки за спину, согласно ст. 20 закона «О полиции[1].

В ст. 21 Закона перечисляются правовые основания для применения специальных средств, состоящих на вооружении МВД, от палки резиновой до водомётов и бронемашин.

Как следует из материалов дела, С.А.М., являющемуся начальником сотрудников полиции Р.Н.С. и К.О.И. и находящемуся совместно с последними от Н.Ю.М. поступило сообщение о том, что по адресу находится мужчина в неадекватном состоянии.

В этой связи сотрудники полиции Р.Н.С., К.О.И. и С.А.М. направились по вышеуказанному адресу, где в период времени с 10 часов 31 минуты по 10 часов 50 минут обнаружили А., внешне находившегося в неадекватном состоянии.

Во исполнение возложенных должностных обязанностей, в целях проверки документов А. и установления личности последнего, сотрудник полиции Р.Н.С., одетый в форменное обмундирование, находящийся при исполнении своих должностных обязанностей, подошел к А., представился и попросил его предъявить документы, удостоверяющие личность последнего.

Далее, реализуя свой преступный умысел, А. в период времени с 10 часов 31 минуты по 10 часов 50 минут, находясь на вышеуказанном участке местности, будучи в состоянии наркотического опьянения, действуя умышленно, осознавая противоправность своих действий и что перед ним находится сотрудник полиции в форменном обмундировании со всеми знаками отличия, желая избежать задержания и привлечения к ответственности и воспрепятствовать действиям представителя власти, с целью применения

---

1 Постановление Шпаковского районного суда Ставропольского края № 5-1724/2021 от 10 ноября 2021 г. по делу № 5-1724/2021 [Электронный ресурс]URL: https://sudact.ru// (дата обращения: 20.01.2023)

насилия, не опасного для жизни или здоровья, нанес один удар кулаком правой руки в левую часть шеи сотрудника полиции Р.Н.С.

Дальнейшие противоправные действия А. были пресечены сотрудниками полиции С.А.М. и К.О.И. путем применения в отношении него (А.) на основании ст.ст. 20, 21 Федерального закона «О полиции» физической силы и специальных средств – наручников[1].

Статьями 23 и 24 Федерального закона «О полиции» закреплены основания применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции и гарантии безопасности вооруженного представителя правоохранительных органов.

Сотрудник полиции, не прошедший периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, проходит аттестацию на соответствие замещаемой должности. До вынесения решения о соответствии замещаемой должности сотрудник полиции отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Приказом МВД России от 1 июля 2017 года утвержден перечень болевых приемов, которыми должен в совершенстве обладать сотрудник полиции, а также определены варианты проведения наружного досмотра с применением физической силы, специальных средств и под угрозой применения табельного оружия[2].

Данный приказ обязывает сотрудника знать:

1. правовые основы применения оружия и боеприпасов;

---

1 Приговор Шацкого районного суда Рязанской области № 1-78/2021 от 9 ноября 2021 г. по делу № 1-78/2021[Электронный ресурс] URL: https://sudact.ru// (дата обращения: 20.03.2023)

2 Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 01.07.2017 N 450 (ред. от 27.07.2020) [Электронный ресурс] URL: https://legalacts.ru/ (дата обращения: 20.03.2023)

2. гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника;

3. материальную часть и тактико-технические характеристики огнестрельного оружия, боеприпасов, в том числе ручных осколочных гранат;

4. меры безопасности при обращении с оружием, боеприпасами, в том числе ручными осколочными гранатами;

5. условия и порядок выполнения упражнений стрельб;

6. задержки при стрельбе и способы их устранения;

7. основы баллистики.

На мой взгляд, данный нормативный акт не в полной мере отражает важнейшие аспекты подготовки сотрудников органов внутренних дел к действиям, которые связаны с силовым задержанием правонарушителей, в том числе к действиям, требующим использования и применения табельного оружия в условиях противоборства с правонарушителем.

Также одними из наиболее актуальных проблем являются противодействие преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в практической деятельности правоохранительных органов. Не является в данном аспекте исключением административная деятельность сотрудников ОВД, осуществляемая, в том числе с применением и использованием наиболее распространенного специального средства - палки специальной.

Между тем, Закон о полиции уже в статье 22 определяет запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств, за нарушение которых наступает юридическая (как правило, уголовная и дисциплинарная) ответственность. Возникает банальный вопрос: как пресечь подготавливаемое либо совершаемое в данный момент преступление, нарушение общественного порядка и при этом соблюсти установленные законом запреты и ограничения?

Сотрудник ОВД, по нашему глубокому убеждению, основанному на практическом опыте работы в таких службах и подразделениях, должен в первую очередь при применении данных специальных средств думать о том, как пресечь совершаемое преступление, а не о том, как бы не попасть палкой

специальной в жизненно важные органы правонарушителя, дабы не быть потом привлеченным к уголовной ответственности либо на основании результатов служебной проверки быть уволенным из органов внутренних дел за несоблюдение вышеуказанного ограничения.

Представим ситуацию, толпу футбольных фанатов, сметающих всё на своем пути, члены которой, зная об указанных запретах и ограничениях, попросту не бояться сотрудников ОВД, а сами сотрудники полиции не применяют в отношении их палки специальные, боясь попасть в указанные зоны, куда бить запрещено законом. Страдают только законопослушные граждане, их жизнь, здоровье, правопорядок и общественная безопасность как важнейшие объекты охраны правоохранительных органов.

Такое нововведение важно как для административной, так и для оперативно-розыскной деятельности ОВД (например, оперативный работник в процессе скрытого наблюдения за объектом увидел совершающееся преступление и пресек его, задержав нарушителя с использованием палки специальной, нанеся удар в шею палкой специальной, поскольку находился с нарушителям в разных весовых категориях и удар ею в иные области не принес бы должного результата, а возможно стал бы причиной серьезного отпора со стороны нарушителя, в результате чего здоровье и даже жизнь оперуполномоченного сотрудника оказалась бы под прямой угрозой). Пока же действующее, обоснованное гуманизмом, законодательное ограничение в применении специальных средств может привести к тому, что сотрудник ОВД попросту откажется пресекать совершаемое на его глазах преступление, опасаясь быть привлеченным к уголовной ответственности.

Следующая проблема, которую выделим – это неправомерное применение сотрудниками ОВД специальных средств, огнестрельного оружия или физической силы в рамках своего административно-правового статуса.

Одним из главных условий применения физической силы при выполнении служебных обязанностей правоохранительными органами является соразмерность опасности посягательства. Это означает, что боевые

техники и приемы, которые могут причинить повреждения и вред, не должны быть использованы в тех случаях, когда опасность нападения на порядок меньше, чем возможный ущерб.

Сотрудники правоохранительных органов должны хорошо знать правовые основания применения физической силы и следовать законодательным нормам. Если подозреваемый начинает оказывать сопротивление при задержании, сотрудник имеет право применить физическую силу, но только в меру, необходимой для устранения сопротивления. Важно понимать, что применение физической силы должно быть четко соразмерным с сопротивлением правонарушителя. Соразмерность играет важную роль при рассмотрении вопросов применения физической силы при задержании лица.

К примеру, в случае, если сотрудник проводит задержание лица, и тот, в свою очередь начинает нападение, сопротивляясь задержанию, наносит удары сотруднику полиции неопасные для жизни, то сотрудник имеет право применять физическую силу, в том числе боевые приёмы борьбы, так как применение оружия в данном случае тактически и юридически будет нецелесообразно, так как в таком случае будет отсутствовать соразмерность причинённого вреда.

Рассматривая практические ситуации с применением физической силы при задержании, можно сделать вывод о том, что часто встречаются случаи, когда применение физической силы при задержании лица, совершившего противоправное деяние, приводит к большему ответному сопротивлению, и в итоге это вызывает необходимость применять боевые приемы борьбы.

Однако наибольший интерес с точки зрения анализируемой проблемы является уголовная ответственность сотрудников, вышедших за рамки закона при применении того или иного средства физического воздействия.

Одной из основных проблем при применении физической силы является возможность злоупотребления властью. Под злоупотреблением властью понимается неправомерное поведение должностного лица в отношении конкретного лица, которое выходит за рамки его полномочий и может иметь

правовые последствия.

Причинение вреда здоровью человека или умышленное убийство полицией, связанные с превышением установленных пределов, относятся к общественно опасному поведению и являются серьезными правонарушениями. Важно, чтобы сотрудники правоохранительных органов не превышали свои полномочия и не злоупотребляли своей властью при применении физической силы.

В соответствии с положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями» от 16.10.2009 г. №19 к рассматриваемым случаям рекомендуется относить деяние, которое совершено лицом при исполнении своих соответствующих служебных обязанностей, осуществленные исключительно при особых обстоятельствах, указанных в нормативном правовом акте, которые никто не вправе реализовывать[1].

Отсюда видно, что важным условием является непосредственное определение конкретного объема полномочий лица, применяющего силу, соответствующих специальных мер или соответствующих видов оружия.

Совершение действий полицией, связанных с превышением установленных пределов, могут выражаться в виде умышленного убийства или причинения вреда здоровью человека в степени (тяжкой, средней тяжести) и общественно-опасного поведения.

Если в действиях сотрудника ОВД наблюдаются нарушения действующего законодательства, то он может быть привлечен к уголовной ответственности при наличии признаков преступлений предусмотренных ч. 1 или ч. 2 ст. 108, ч.1 или ч. 2 ст. 114 ч. 3 ст.286, ч. 2 ст. 302 УК РФ.

В п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ говорится о наступлении тяжких последствий. в результате превышения должностным лицом своих полномочий. Этот признак является весьма оценочным, к его проявлениям Верховный Суд РФ

---

[1] О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 (в ред.11.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, декабрь 2009 г., N 12

предлагает относить «крупные аварии и длительную остановку транспорта или производственного процесса, иное нарушение деятельности организации, причинение значительного материального ущерба, причинение смерти по неосторожности, самоубийство или покушение на самоубийство потерпевшего и т.п.»[1].

Однако этот перечень не является исчерпывающим, а только ориентировочным для правоприменителей. В связи с этим в уголовно–правовой науке и в практике возникают проблемы, связанные с возможностью отнесения к тяжким последствиям в составе ст. 286 УК РФ нематериальных последствий, таких, как моральный вред, дезорганизацию деятельности организаций и прочие. Стоит согласиться с теми учеными, которые признают такую возможность, но обращают внимание на необходимость тщательной оценки всего наступившего вреда, пусть и не имеющего материальное выражение[2]. В частности, В. Н. Кудрявцев отмечал, что «тяжкие последствия относятся к разновидности как материальных, так и нематериальных дополнительных последствий»[3].

Кроме того, встает вопрос о возможности признания тяжкими последствиями тяжкого вреда здоровью человека. Исходя из общих правил разрешения конкуренции уголовно–правовых норм с точки зрения части и целого, представляется возможным включать причинение тяжкого вреда здоровью в число тяжких последствий, однако Верховный Суд РФ об этом ничего не говорит. Однако, на наш взгляд приравнивать тяжкие последствия и тяжкий вред здоровью человека в рамках одного особо квалифицированного состава не вполне целесообразно. Как правило, в других статьях о вреде здоровью говорится отдельно. Полагаем целесообразным внести в ч. 3 ст. 286

---

[1] О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 (в ред.11.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, декабрь 2009 г., N 12

[2] Пикин И. В., Руденко А.С. Особенности квалификации превышения должностных полномочий // Проблемы уголовной ответственности и наказания: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессоров В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова, Рязань, 18 ноября 2020 года. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 108-111.

[3] Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960. –- С. 258

УК РФ соответствующую оговорку в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19[1].

В судебной практике тяжкий вред здоровью признается тяжкими последствиями. Приведем пример. Щербинин В.Ю. был командиром мобильного взвода в составе роты отдельного батальона патрульно-постовой службы полиции. Во время составления административного протокола об административном правонарушении Потерпевшим №1, который находился в комнате для разбора отдела полиции "Рудничный", он превысил свои должностные полномочия и без необходимости причинения вреда здоровью Потерпевшего №1, умышленно и незаконно применил физическую силу, нанеся ему удар рукой в область спины. В результате этого Потерпевший №1 получил серьезные телесные повреждения, включая черепно-мозговую травму и вдавленный перелом правой теменной кости, а также раны волосистой части головы.

Щербинин В.Ю. был признан виновным в причинении тяжкого вреда здоровью и осужден по статье 286 части 3 пунктам "а" и "в" Уголовного кодекса РФ за свое сознательное и опасное действие. Важно отметить, что сотрудники правоохранительных органов должны строго соблюдать закон и не превышать своих полномочий при применении физической силы[2].

Наличие специального статуса не влияет на смягчение или избегание ответственности за совершенные деяния. В соответствии с действующим законодательством основу составляют жизнь и здоровье каждого, кроме того, имеет место презумпция невиновности, определяющая по своей сути недоказанность вины человека до признания его таковым судом.

Правильная тактика применения физической силы является ключевым элементом задержания лиц, совершивших противоправные действия,

---

[1] О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 (в ред.11.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, декабрь 2009 г., N 12

[2] Приговор № 1-282/2018 от 19 октября 2018 г. по делу № 1-282/2018. Рудничный районный суд г. Кемерово (Кемеровская область). [Электронный ресурс] URL://sudact.ru/ (дата обращения 24.03.2023)

сотрудниками правоохранительных органов. Она определяет стратегию поведения при применении физической силы и специальных средств.

При этом следует отметить, что меры административного пресечения, которые ограничивают права граждан, могут применяться только в случае наличия противоправных действий со стороны объекта, в отношении которого они используются. Кроме физической силы и специальных средств, сотрудники полиции могут применять меры пресечения, установленные главой 27 КоАП РФ, в процессе обеспечения общественного порядка.

Среди мер обеспечения общественного порядка, основное место занимают доставление, административное задержание и личный досмотр. Однако, в законодательстве о применении этих мер существуют нерешенные проблемы. В частности, существует мнение о том, что административное задержание и доставление должны рассматриваться как отдельные меры обеспечения по делу об административном правонарушении. Необходимо продолжать работу над совершенствованием законодательства и улучшением практики применения этих мер, чтобы обеспечить права и свободы граждан, а также эффективность обеспечения общественного порядка.

Среди проблем, связанных с применением мер обеспечения общественного порядка, следует отметить отсутствие четкого перечня оснований для применения доставления и административного задержания, которые не определены в положениях главы 27 КоАП РФ.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, являются эффективными мерами, используемыми участковыми уполномоченными полиции в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях. Они имеют общие черты с личным обыском, но отличаются тем, что изъятие вещей и документов не предполагает перемещения их в определенное место под контролем должностных лиц органов внутренних дел, как это происходит при аресте товаров, транспортных средств и других вещей.

Еще одна законодательная проблема связана с таким направлением административной деятельности полиции, как пресечение и документирование

обстоятельств административных правонарушений. В частности, данная проблема связана с закрепленными в действующем законодательстве сроками составления протокола об административном правонарушении. По общему правилу в соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Возбуждение административного расследования позволяет составить протокол об административном правонарушении по истечении 30 суток с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В настоящее время в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ возбуждение административного расследования возможно по ограниченному данной нормой перечню составов административных правонарушений. Вместе с тем, несоблюдение сроков составления протокола, предусмотренных ст. 28.5 КоАП РФ не является существенным недостатков при его составлении и не является препятствием для рассмотрения дела об административном правонарушении на основании такого протокола, по существу (абз. 3 п. 4 ППВС от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[1]). Более того, действующий КоАП РФ не предусматривает каких-либо последствий несоблюдения сроков, предусмотренных ст. 28.5 КоАП РФ. Фактически протокол об административном правонарушении может быть составлен в пределах сроков давности по любому составу административного правонарушения.

Представляется, что сроки, установленные в ст. 28.5 КоАП РФ несут мотивирующую функцию для правоприменителей и направлены на соблюдение принципа оперативности производства по делу. Данный принцип

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, июнь 2005 г., N 6

многие ведущие специалисты в области административного и административно-процессуального права относят к одному из основополагающих[1]

Пренебрежение данным принципом, как представляется, существенно снижает эффективность института административной ответственности.

Во-первых, административное наказание, примененное к нарушителю в значительном временном отрыве от самого деяния, зачастую не оказывает должного влияния на его правосознание.

Во-вторых, реализация принципа оперативности способствует реализации другого не менее важного принципа административного процесса– принципа экономичности и эффективности.

Учитывая существенную нагрузку должностных лиц полиции, избыточная концентрация усилий и временных ресурсов на отдельных фактах нарушения административно-деликтного законодательства не во всех случаях целесообразна.

Таким образом, основной задачей полиции в обеспечении и охране общественного порядка является предотвращение совершения противоправных действий. Для этого в законодательных актах предусмотрено достаточное количество механизмов, которые основываются на предупредительно-пресекательных средствах.

При выполнении своих задач, связанных с охраной общественного порядка, полиция должна грамотно и эффективно применять меры процессуального обеспечения. Это является первоочередной задачей при реализации компетенции полиции в данной области.

Нарушение законности в деятельности сотрудников ОВД может рассматриваться как виновное нарушение или нарушение установленных законом норм при исполнении ими служебных обязанностей, что влечет за собой ответственность.

---

[1] Кононов А.М. О некоторых актуальных задачах совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. N8. С. 24–29

Согласно части 2 статьи 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: «за совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»[1]

Говоря о дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД нельзя забывать, что законодатель в ст.2.5 КоАП РФ[2] предусмотрел возможность для них, как и для других сотрудников правоохранительных органов, по общему правилу нести дисциплинарную ответственность за административные правонарушения, но кроме случаев предусмотренных ч.2 этой же статьи. Иными словами сотрудники ОВД, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности не только за совершение дисциплинарного проступка, но и за совершённое ими административное правонарушение, не связанное с исполнением служебных обязанностей.

Гражданскую ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника органов внутренних дел при выполнении им служебных обязанностей несет государство.

Проблема коррупции. На протяжении последних лет одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел продолжает оставаться профилактика нарушений служебной дисциплины и законности в

---

[1] О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 05.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1

органах внутренних дел, а также осуществление мероприятий по развитию у сотрудников личной ответственности за поддержание дисциплины и соблюдение норм поведения.

Мы видим, что в настоящее время проводиться значительный комплекс мер по противодействию коррупции в системе МВД. Однако как свидетельствует статистика, не удается добиться существенного снижения уровня коррупционных преступлений, что серьезно замедляет преобразование и совершенствование системы ОВД.

Согласно данным службы экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, в 2021 году выявили более 2,5 тысячи фактов получения взяток, общая сумма которых превысила 1,1 миллиарда рублей[1].

Следовательно, анализ обеспечения законности и соблюдения пределов правовых ограничений в служебной деятельности сотрудников полиции свидетельствует о недостаточной эффективности мероприятий, проводимых в данном направлении. Злоупотребления должностными полномочиями и правонарушения, совершенные сотрудниками полиции, обладают повышенной степенью общественной опасности, поскольку не только посягают на законные права и интересы других лиц, но и наносят неизгладимый ущерб авторитету государственной власти, порождают недоверие общества к государству и проводимой им политике.

Отметим, что зависимость правоохранительных органов и системы правосудия от государственной власти, а также карьеризм и властолюбие также являются одной из причин, порождающий коррупцию.

Дисциплинарная ответственность может накладываться на сотрудника ОВД за совершение коррупционных проступков. Одним из взысканий в данном случае является увольнение в связи с утратой доверия законодательного закрепления понятия «утрата доверия» в действующих нормативных актах не

[1] МВД России в 2021 году выявило взятки на сумму более 1,1 млрд рублей[Электронный ресурс] URL:https://ren.tv/news/ (дата обращения 24.03.2023)

существует. Нормативная база содержит лишь ряд условий и обстоятельств оценочного характера, наступление которых способствует привлечению лица к данному виду ответственности.

Категория «увольнение в связи с утратой доверия» достаточно прочно закрепилась в законодательстве, регулирующем трудовые и служебные правоотношения.

Само по себе понятие «доверие», используемое в целях статьи 82.1 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ не имеет под собой законодательного закрепления. Очевидно, что рассматриваемый термин не имеет юридической природы. Так, отдельные исследователи в области психологии и социологии утверждают, что «доверие представляет собой эмпирическую категорию, требующую адекватного теоретического осмысления. До сих пор не выработалось единого мнения относительно сущности доверия. Доверие - это «категория повышенной сложности»[1]. Другие учёные, обобщая существующие определения данного феномена говорят, что «доверие рассматривается как ожидание, установка, отношение, состояние, чувство, процесс социального обмена и передачи информации и других значимых благ, личностное и групповое свойство[2].

Таким образом, «доверие» относится к категории личностных оценочных суждений и действующее законодательство сегодня не раскрывает его понятия и не содержит конкретный перечень действий, которые могут привести к его утрате.

Вместе с тем, законодатель через отдельные нормативные правовые акты, такие как Федеральный закон «О противодействии коррупции»[3], Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

---

[1] Леонова И.Ю. Доверие: понятие, виды и функции // Вестник Удмуртского университета. Серия «Философия. Психология. Педагогика». 2015. №2. С.41.

[2] Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2018. С. 80

[3] О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ [с изменениями от 06.02.2023] // Собрание законодательства РФ. 29.12. 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» в какой-то мере абстрактно раскрывает понятие «утрата доверия» через перечень коррупционных правонарушений.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что Фетискин А.В. проходил службу в должности государственного инспектора безопасности дорожного движения межрайонного регистрационно-экзаменационного отдела ГИБДД №7 (дислокация г.Лиски) ГУ МВД России по Воронежской области в звании старшего лейтенанта полиции.

27 марта 2020 года в ГУ МВД России по Воронежской области поступило из прокуратуры области представление Лискинского межрайпрокурора, в котором содержалась информация о том, что Фетискин А.В. не принято мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов при принятии практической части экзамена на право управления транспортным средством у ФИО12 и получении за это через ФИО8 денежного вознаграждения 10000 рублей[1].

Хочется также отметить, что чаще всего увольнению в связи с утратой доверия подвергаются сотрудники ОВД младшего начальствующего состава, которые составили 52% от общего числа уволенных, включенных в реестр. Из числа старшего и среднего начальствующего состава сотрудников ОВД уволенных в связи с утратой доверия составило 38%. Иная категория уволенных в связи с утратой доверия из ОВД составила 10%[2].

Правоприменительная и судебная практика свидетельствует о том, что на сегодняшний день большинство нарушений законодательства о противодействии коррупции совершаются сотрудниками при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

---

1 Решение суда Лискинский районный суд Воронежской области № 2-661/2020 2-661/2020~М-593/2020 М-593/2020 от 27 июля 2020 г. по делу № 2-661/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://sudact.ru/ (дата обращения 10.04.2023)

[2] Кузнецова С.А. Проблемы реализации сотрудниками полиции прав и обязанностей в сфере административной деятельности // Студенческий вестник. 2022. №8-2(200). С. 61

Увольнение в этом случае происходит при установлении того факта, что сотрудник ОВД скрывал информацию о доходах (своих, супругах, детях), либо умышленно скрывал информацию о наличии имущества, денежных средств, подлежащих отражению при подаче справки в соответствии с действующим законодательством.

Расторжение контракта с сотрудником ОВД по рассматриваемому нами основанию имеет ряд негативных правовых последствий для данной категории лиц в последующем. Одно из них – это включение информации о таком сотруднике в соответствующий реестр. Формирование данного реестра предусмотрено на законодательном уровне и служит также мерой, направленной на противодействие коррупции, как в ОВД, так и в других органах государственной власти. Включение в реестр лиц, уволенных по причине утраты доверия, помогает представителю работодателя избежать приема на работу лиц, склонных к коррупционным правонарушениям. А поскольку эта информация открыта и доступна общественности, то после увольнения по такой причине будет довольно сложно найти хорошую работу в других организациях, потому что доверие к такому сотруднику уже утрачено.

Антикоррупционное законодательство не содержит нормативного закрепления такого понятия как «утрата доверия», что вызывает определенные проблемы у правоприменителя.

Таким образом, административно-правовые формы деятельности органов ОВД образует правовую возможность обретения прав и юридических обязанностей в среде, свойственной для служебного функционирования ОВД. Они означают возможность сотрудника обретать субъективное право и выполнять служебную обязанность. В свою очередь заметим, что способ замещения должности и требования, которые предъявляются к сотруднику, вытекают из данного статуса.

Права и обязанности сотрудника полиции регламентированы в Федеральном законе «О полиции», в котором очерчен круг прав и обязанностей, необходимых для соблюдения должностными лицами в определенно

установленных ситуациях. Существует и масса других нормативно-правовых актов, так или иначе упоминающие деятельность полиции. Вместе с тем, деятельность полиции не должна противоречить нормам Конституции РФ, в связи с чем, выполнение обязанностей сотрудниками полиции должно строго проистекать в соответствии с законом, а также исходить из принципов справедливости.

2.3 Направления по совершенствованию административно-правовых форм в деятельности органов внутренних дел

В рамках данной главы определим направления по совершенствованию административно-правовых форм в деятельности органов внутренних дел по проблемам, выявленным в параграфе 2.2

Ситуация, касаемая правового регулирования применения физической силы, специальных средств и огнестрельного орудия в административной деятельности ОВД, может быть разрешена либо посредством внесения изменений в нормы ст. 23 и иных норм Закона о полиции, либо издания разъясняющего постановления Верховным судом РФ, который будет давать четкие указания о толковании тех или иных положений Закона о полиции.

Для конкретизации толкования п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции, а именно, оружие, которое состоит на учете полиции или любого другого оружия, в том числе, ношение которого было правомерно лицом. В п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции необходимо указать, что сотрудник полиции имеет право на применение огнестрельного оружия при отказе лица от требования сотруднику полиции добровольно сдать оружие.

Также следует внести соответствующие изменения ст. 23 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», например - ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции» дополнить пунктом 8 следующего содержания: «8) для защиты другого лица либо себя от опасности причинения смерти или тяжкого вреда здоровью, если обеспечить безопасность иным способом не представляется возможным». Это, на наш взгляд, будет являться достаточной гарантией для

применения огнестрельного оружия сотрудником полиции в целях личной безопасности.

В целях совершенствования правовых основ противодействия преступным посягательствам коррупционной направленности в РФ необходимо:

1) закрепить в ч. 1 ст. 290 УК РФ признак в виде «...оказания должностному лицу услуг любого имущественного характера». Это позволит сдерживать еще большую часть сотрудников МВД от возможности совершать преступления коррупционной направленности;

2) внести изменения в п. «о» ч. 1 ст.63 УК РФ изложив ее в следующей редакции: «совершение преступления сотрудником правоохранительных органов или иным должностным лицом».

В этом случае сотрудники системы МВД при совершении противоправных коррупционных действий будут больше задумываться о последствиях, так как уголовная ответственность гораздо строже административной.

Необходимо принимать меры для предотвращения вовлечения сотрудников системы МВД во взаимодействия, не связанные со служебной деятельностью. Это особенно важно в отношении следующих способов:

1. Угрозы, связанные с возможным причинением вреда жизни, здоровью или имуществу сотрудника, его близким и родственникам, которые могут исходить от правонарушителей или их посредников. Угрозы могут быть реальными, и сотруднику могут указываться конкретные последствия в случае отказа от совершения определенных действий или бездействия.

2. Шантаж, который может исходить от любого правонарушителя или другого сотрудника. Шантаж может заключаться в угрозе распространения информации о сотруднике третьим лицам, которая может порочить его честь и достоинство. Эта информация может быть как достоверной, так и ложной, но иметь непосредственное значение для сотрудника, например, если он был ранее замечен в оказании содействия преступнику или совершил иной проступок.

3.Сотрудникам МВД следует быть особенно внимательными к возможным случаям коррупции, которые могут проявляться как в форме денежных подкупов, так и через предоставление услуг и помощи.

4.Уговоры на совершение незаконных действий в основном исходят от подозреваемых, обвиняемых, их родственников или знакомых сотрудника. Цель уговоров - вызвать ложное чувство сострадания у сотрудника.

Для предотвращения подобных ситуаций сотрудник МВД должен своевременно доложить руководству о факте коррупции во всех ее проявлениях. Если подозреваемые или обвиняемые или третьи лица пытаются склонить сотрудника к совершению незаконных действий, необходимо незамедлительно докладывать об этом руководству учреждения. Важно придерживаться правила не предоставлять никаких оправданий перед подозреваемыми, обвиняемыми или третьими лицами, которые могут дать основание для ликвидации возможного подкупа сотрудника в будущем.

Поэтому осуществление профилактических мероприятий, направленных на укрепление служебной дисциплины и законности, недопущение правонарушений, совершенных сотрудниками полиции, обеспечение соблюдения установленных ограничений и запретов в служебной деятельности сотрудников полиции относится к одной из приоритетных задач Министерства внутренних дел Российской Федерации и должно находиться на особом контроле.

От осознания значимости соблюдения ограничений и запретов каждым сотрудником полиции, независимо от его должностной категории, зависит повышение эффективности служебной деятельности полиции в целом и уровень общественного доверия, как к органам внутренних дел, так и ко всей государственной власти.

Ответственность за порученный участок и добросовестное исполнение должностных обязанностей каждым сотрудником полиции позволит не допустить многочисленных нарушений в служебной деятельности полиции, а также избежать злоупотреблений должностными полномочиями. Вместе с тем,

для выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел, государство должно многое сделать в деле повышения правового и социального статуса сотрудника полиции и членов его семьи. Государство должно проявлять заботу о тех людях, которые обеспечивают правопорядок. Только в этом случае с сотрудника полиции можно требовать исполнения возложенных на него обязанностей по защите прав и свобод граждан в полной мере, а также соблюдения установленных ограничений и запретов в служебной деятельности сотрудников полиции.[1]

Для решения проблемы, связанной с закрепленными в действующем законодательстве сроками составления протокола об административном правонарушении, должностное лицо полиции, уполномоченное составить протокол об административном правонарушении, должно стремится в кратчайшие сроки установить все необходимые по делу обстоятельства (безусловно, без ущерба для объективности и всесторонности рассмотрения данного дела), документировать правонарушении и вернуться к реализации мер по предупреждению нарушений законодательства (полицейский ППСП– вернуться на маршрут патрулирования, инспектор ДПС– на пост и т.д.).

Вместе с тем, несоблюдение сроков составления протокола об административном правонарушении, предусмотренных ст. 28.5 КоАП РФ[2], не влечет каких-либо юридических последствий. При этом должностное лицо зачастую по объективным причинам не может соблюсти данные сроки ввиду необходимости проведения длительных процессуальных действий (опрос свидетелей, проведение экспертизы, истребование сведений и т.д.).

Следовательно, имеет смысл предоставить право возбуждения административного расследования по всем составам административных правонарушений в случаях, когда необходимо назначение экспертизы или осуществление иных процессуальных действий, требующих значительных

---

[1] Адмиралова И.А. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по защите и охране прав и свобод граждан: автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2018. С.17.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1.

временных затрат. При этом, в ситуациях, когда отсутствует необходимость в проведении процессуальных действий, требующих временных затрат, протокол должен составляться на месте. В свою очередь признание нарушения сроков составления протокола об административном правонарушении существенным недостатком, влекущим невозможность его дальнейшего рассмотрения, является необходимым условием, мотивирующим правоприменителя на соблюдение принципа оперативности производства по делу.

В связи с этим предлагаем изложить соответствующие нормы КоАП РФ в следующем содержании: 28.7. Административное расследование

1 Статья 28.7 КоАП РФ регулирует проведение административного расследования в случаях, когда необходимо дополнительное выяснение обстоятельств дела, проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, или в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ.

Согласно статье 28.5 КоАП РФ, протокол об административном правонарушении должен быть составлен немедленно после выявления правонарушения, если отсутствуют основания для проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ.

2. Если проводится административное расследование, протокол об административном правонарушении должен быть составлен по окончании расследования в сроки, установленные статьей 28.7 КоАП РФ.

Нарушение сроков составления протокола об административном правонарушении является серьезным недостатком, который может привести к невозможности дальнейшего рассмотрения этого дела.

Для решения вопроса по антикоррупционному законодательству, стоит сказать, что законодателю следует конкретизировать понятие «утрата доверия», поскольку на сегодняшний день это слишком субъективная и размытая категория.

Поэтому необходимо дополнить антикоррупционное законодательство легальным определением понятия «утрата доверия» в целях наиболее оптимального рассмотрения дел о дисциплинарных проступках

Предлагаем ввести п. 4 ст. 59.2. Увольнение в связи с утратой доверия пункт Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ и изложить его «Под понятием "утрата доверия" понимаются отношения, которые возникают, когда служащий совершает действия или бездействия, вызывающие обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков и способности эффективно выполнять свои должностные обязанности.»

Таким образом, обобщая сказанное, соблюдение законности в деятельности полиции на данный момент имеет свои недостатки. Увеличивается количество нарушений законности, что определяет обязанность регистрировать и контролировать их с целью сокращения и устранения в органах внутренних дел. Их систематизация и контроль возможны при дополнительном закреплении нормативно-правовые акты и фиксации официальном сайте.

Административно-правовые формы в деятельности органов ОВД выражаются в:

1) эффективности результатов осуществления административно-юрисдикционных производств, определяемая степенью достижения задач соответствующих административных производств. Прежде всего, к ним относятся защита личности, охрана общественного порядка и общественной безопасности, собственности, предупреждение и пресечение административных правонарушений;

2) состоянии дисциплины, профессиональной этики и законности при осуществлении административно-юрисдикционных производств;

3) удовлетворенности лиц, в отношении которых осуществляются административно-юрисдикционные производства восстановлением нарушенных прав и свобод.

Точечные изменения в действующее административное законодательство, предложенные в рамках данной работы, способны, как представляется, повысить эффективность административной деятельности полиции на месте происшествия при выявлении признаков административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, а также при выявлении признаков преступных деяний.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования, мы можем сделать следующие выводы по задачам, выделенным в начале нашего исследования:

1.Административно-правовая форма – это действия, которые представляют собой внешние проявления компетенции органа исполнительной власти или должностного лица и приводят к определенным юридическим последствиям.

2. Нормативный акт исполнительной власти как официальное, одностороннее властное волеизъявление компетентного органа исполнительной власти, которое должно быть надлежащим образом оформлено и издано в соответствии с вышестоящими актами для достижения целей управления, решения задач и осуществления функций, с соблюдением законодательно установленной процедуры

3. Органы исполнительной власти создают правовые акты, которые связаны с осуществлением полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Им могут быть предоставлены права на осуществление как правоприменительной, так и нормотворческой деятельности, либо только правоприменительных полномочий.

4. Формы административной деятельности полиции отражаются во всех сферах ее служебной деятельности. Поскольку полиция выполняет свои функции каждый день, административно-правовая форма неразрывно связана с ее работой.

Административно-правовые формы деятельности органов ОВД образует правовую возможность обретения прав и юридических обязанностей в среде, свойственной для служебного функционирования ОВД. Они означают возможность сотрудника обретать субъективное право и выполнять служебную обязанность. В свою очередь заметим, что способ замещения должности и требования, которые предъявляются к сотруднику, вытекают из данного статуса.

Административно-правовые формы в деятельности органов ОВД выражаются в:

1) эффективности результатов осуществления административно-юрисдикционных производств, определяемая степенью достижения задач соответствующих административных производств. Прежде всего, к ним относятся защита личности, охрана общественного порядка и общественной безопасности, собственности, предупреждение и пресечение административных правонарушений;

2) состоянии дисциплины, профессиональной этики и законности при осуществлении административно-юрисдикционных производств;

3) удовлетворенности лиц, в отношении которых осуществляются административно-юрисдикционные производства восстановлением нарушенных прав и свобод

5. Исследование показало, что существует ряд в осуществлении административно-правовых форм деятельности органов внутренних дел:

- неправомерное применение сотрудниками ОВД специальных средств, огнестрельного оружия или физической силы в рамках своего административно-правового статуса;
- проблем при применении физической силы является возможность злоупотребления властью
- законодательная проблема связана с таким направлением административной деятельности полиции, как пресечение и документирование обстоятельств административных правонарушений;
- проблема коррупции и дисицплинарной ответственности сотрудника полиции и т.п.

6. С целью совершенствования административно-правовых форм деятельности органов ОВД, мы предлагаем следующие изменения и дополнения в существующих нормативно правовых актов:

1. Для конкретизации толкования п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции, необходимо указать, что «сотрудник полиции имеет право на применение

огнестрельного оружия при отказе лица от требования сотруднику полиции добровольно сдать оружие.»

2. Антикоррупционное законодательство не содержит нормативного закрепления такого понятия как «утрата доверия», что вызывает определенные проблемы у правоприменителя.

Предлагаем ввести п. 4 ст. 59.2. Увольнение в связи с утратой доверия пункт Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ и изложить его «Под понятием "утрата доверия" понимаются отношения, которые возникают, когда служащий совершает действия или бездействия, вызывающие обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков и способности эффективно выполнять свои должностные обязанности.»

3. В свою очередь признание нарушения сроков составления протокола об административном правонарушении существенным недостатком, влекущим невозможность его дальнейшего рассмотрения, является необходимым условием, мотивирующим правоприменителя на соблюдение принципа оперативности производства по делу.

4. Имеет смысл предоставить право возбуждения административного расследования должностным лицам органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах компетенции соответствующего органа по всем составам административных правонарушений в случаях, когда необходимо назначение экспертизы или осуществление иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. При этом, в ситуациях, когда отсутствует необходимость в проведении процессуальных действий, требующих временных затрат, протокол должен составляться на месте.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет портал правовой информации: [сайт]. – URL: http//www.pravo.gov.ru (дата обращения 25.10.2022).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.04.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954

4. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 05.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

5. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2022)// Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. ст. 900.

6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (ред. от 05.12.2022)// URL: https://base.garant.ru (дата обращения 26.03.2023).

7. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ [с изменениями от 06.02.2023] // Собрание законодательства РФ. 29.12. 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228.

8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060

9. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.12.2022)// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366

10. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел РФ и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ: Указ Президента РФ от 21.12.2016 №699 (ред. от 22.12.2021) // Собрание Законодательства РФ.26.12.2016. № 52 (Часть V), ст.7614

11. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 (в ред. 14.02.2023)// Собрание законодательства Российской Федерации от 18 августа 1997 г. N 33 ст. 3895

12. Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2023).

13. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.04.2023)

14. Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 01.07.2017 N 450 (ред. от 27.07.2020) [Электронный ресурс] URL: https://legalacts.ru/ (дата обращения: 20.03.2023)

15. Об утверждении Правил хранения лекарственных средств: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23.08.2010 N 706н (ред. от 28.12.2010)// Российская газета от 13 октября 2010 г. N 231

16. Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: Приказ Минфина России от 28.12.2010 N 191н (ред. от 14.06.2022)// Российская газета от 5 марта 2011 г. N 47

17. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 (в ред.11.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, декабрь 2009 г., N 12

18. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, июнь 2005 г., N 6

19. Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2020. 412 с.

20. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: «Зерцало-М».2019., С.134.

21. Андреев, Д.С. Субъекты, совершающие административно-правовые акты: основы структурно-функционального подхода // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. № 1. С. 5365

22. Андреева И.А., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел России. Учебное пособие. Омск, 2017. С.13.

23. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: «Зерцало-М».2019., С.134.

24. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С.155.

25. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, законы, практик. М., 2018. С.14.

26. Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2018. 816 с.

27. Бахрах Д.Н.Административное право М, 2019. 526 с.

28. Бибик, Д.О. Указание в системе правовых актов // Бизнес в законе. 2019. № 1. С. 283-285

29. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2018. С. 221.

30. Бурляев Ю. М. Исторический опыт развития государственной службы России //История государства и права . 2018. № 15. С.20.

31. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: МГУ, 2019. С. 43.

32. Волков М.М. Акты советского государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 2014. С. 82

33. Госсельбах Л.Н. Органы внутренних дел в системе государственной службы и их социальное назначение// Вестник государственного и муниципального управления. 2015.№4. С.50.

34. Гулягин А.Ю. Функции государства: элементы содержания // Юридический мир. 2013. № 4. С. 50

35. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.06.1920 «О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)» //СУ РСФСР 1920, N 79, ст. 371 (утратил силу)

36. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. Ч. 2: Органы русского государственного права. URL:http://www.twirpx.com/ (дата обращения 21.03.2023).

37. Елистратов А.И.. Административное право// Вестник Университета имени О. Е. Кутафина.2019. №5. С. 234–235.

38. Елистратов А.И. Административное право. // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

39. Зайцев И.А. О научных исследованиях, направленных на реализацию предупредительных (профилактических) функций органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 59.

40. Зырянов С. М. Правоохранительная функция государства //Вестник Московского университета МВД России.-2017. №5. С.50.

41. Иванова Г.М. История ГУЛАГа, 1918 -1958: социально-экономический и политико-правовой аспекты. М, 2006. С.67.

42. История органов внутренних дел: учебное пособие / под общей ред. Е. В. Плахтий. Екатеринбург, 2009. С.7.

43. Какимжанов М.Т. Государственная служба в России: история и современность // История государства и права. 2018.№ 12. С. 38-42.

44. Кононов А.М. О некоторых актуальных задачах совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. N8. С. 24–29

45. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960. –- 212 с.

46. Кузнецова С.А. Проблемы реализации сотрудниками полиции прав и обязанностей в сфере административной деятельности // Студенческий вестник. 2022. №8-2(200). С. 61-65.

47. Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2018. С. 80

48. Леонова И.Ю. Доверие: понятие, виды и функции // Вестник Удмуртского университета. Серия «Философия. Психология. Педагогика». 2015. №2. С.41.

49. Ломакина, В.Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды института государства и права Российской Академии Наук. 2015. С. 36-55

50. Минникес И.А. Индивидуальные правовые акты (к проблеме индивидуального правового регулирования) // Известия ИГЭА. 2006. № 5 (50). С. 59-63.

51. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник.–М.: Российское юридическое образование, 2018. С.124.

52. Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник . М., 2005. С.16.

53. О милиции: Закон РФ от 18.04.1991 №1026–1 (ред. от 27.07.2010) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. ст. 503. (утратил силу).

54. О рабочей милиции: Постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917// Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 2, 30.10.1917 (утратил силу)

55. Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция): Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 75, ст. 813. (утратил силу)

56. Параносенков П. М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции РФ //Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 57.

57. Пикин И. В., Руденко А.С. Особенности квалификации превышения должностных полномочий // Проблемы уголовной ответственности и наказания: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессоров В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова, Рязань, 18 ноября 2020 года. – Рязань: Академия ФСИН России, 2021. – С. 108-111.

58. Пожарский Д.В. Законность и правопорядок в системе функций государства (вопросы теории) // Молодые ученые. 2012. № 3. С. 123-126.

59. Попов, Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов. М: РГ-Пресс, 2015. 568 с. С

60. Правоохранительные органы / под ред. И. И. Лодыженской. М., 2019. С.23.

61. Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 41–46.

62. Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 41–46.

63. Сапко И.В. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. О деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в 2022 году. Ежегодный доклад. – Пермь, 2023. – 200 с.

64. Советское административное право. Часть общая / Петров Г.И. Л., 1970. С.146.

65. Тонков Е.Е., Павлова К.Е. Нормотворческая деятельность органов внутренних дел: понятие и сущность // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2016. № 3. С 153

66. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М., 2020. С.67.

67. Хахалева, Е.В. К вопросу о видах правовых форм деятельности органов исполнительной власти // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 121-124

68. Постановление Шпаковского районного суда Ставропольского края № 5-1724/2021 от 10 ноября 2021 г. по делу № 5-1724/2021 [Электронный ресурс]URL: https://sudact.ru// (дата обращения: 20.01.2023)

69. Приговор Шацкого районного суда Рязанской области № 1-78/2021 от 9 ноября 2021 г. по делу № 1-78/2021[Электронный ресурс] URL: https://sudact.ru// (дата обращения: 20.03.2023)

70. Решение суда Лискинский районный суд Воронежской области № 2-661/2020 2-661/2020~М-593/2020 М-593/2020 от 27 июля 2020 г. по делу № 2-661/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://sudact.ru/ (дата обращения 10.04.2023)

71. Приговор № 1-282/2018 от 19 октября 2018 г. по делу № 1-282/2018. Рудничный районный суд г. Кемерово (Кемеровская область). [Электронный ресурс] URL://sudact.ru/ (дата обращения 24.03.2023)

72. Краткая характеристика состояния преступности в РФ за январь – декабрь 2022 года. Режим доступа сайт МВД РФ:URL: https://мвд.рф (дата обращения 05.03.2023).

73. МВД России в 2021 году выявило взятки на сумму более 1,1 млрд рублей[Электронный ресурс] URL:https://ren.tv/news/ (дата обращения 24.03.2023)

74. О введении в действие Положения о службе Рабоче-Крестьянской милиции. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 28.09.1925 // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу)

75. Положение об исправительно-трудовых лагерях (утв. СНК СССР 07.04.1930) // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

76. Постановление Совмина СССР от 08.06.1973 N 385 (ред. от 28.01.1983) «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции» //доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу)

77. Постановление Совмина СССР от 17.08.1962 №901 «Об утверждении Положения о советской милиции»// доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратила силу).