Куликова Наталья Сергеевна. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Куликова Наталья Сергеевна;[Место защиты: ФГКОУВО Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации.], 2017

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Понятия «законность» и «служебная дисциплина» являются для теории административного права фундаментальными категориями. Без их практической реализации в правовой действительности невозможно сколько-нибудь нормальное функционирование власти в любом, даже самом далеком от демократических устоев, государстве. Особенное значение обеспечение законности и дисциплины приобретает для тех органов государства, которые, в силу выполняемых ими функций, сами призваны бороться с правонарушениями.

Органы внутренних дел и входящая в их состав полиция занимают в системе государственных структур, ответственных за поддержание должного правопорядка, особое место. Они являются основной государственной структурой, которая в повседневной действительности осуществляет легальное принуждение, раскрывая и пресекая преступления и административные правонарушения, оказывая содействие другим государственным органам в случае возникновения сопротивления их законной деятельности. Широкая правоприменительная практика, непрерывно осуществляемая полицией, приводит к тому, что именно она ассоциируется у определенной части граждан с государством и по поведению сотрудников органов внутренних дел судят обо всем государстве в целом.

Категории «законность» и «дисциплина», несмотря на длительный период их исследования в юридической науке, не являются окончательно устоявшимися, что имеет влияние на правоприменительную практику. Еще менее определенной представляется категория «обеспечение законности в административной деятельности полиции», содержание и пределы которой до настоящего времени системно не исследовались.

Категории «законность» и «служебная дисциплина» в настоящей работе соотносятся как частное и общее – требование соблюдения законности является основной, но все же частью требований служебной дисциплины. В области служебной дисциплины к полиции предъявляется также достаточно много требований: это и присяга сотрудника органов внутренних дел, и специализированный дисциплинарный устав, и четкий перечень прав и обязанностей полиции, определенный федеральным законом, и ненормированный рабочий день, и специальная форма с жесткими требованиями к ее ношению, и строевые смотры, и многое другое. Однако по степени значимости требование соблюдения

законности выше требования соблюдения служебной дисциплины, так как в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации при получении приказа, явно противоречащего закону, сотрудник обязан руководствоваться законом.

Несмотря на то, что повышенные требования к соблюдению законности и дисциплины стабильно предъявлялись к деятельности сотрудников полиции (милиции) на протяжении существования данного государственного института, их содержание существенно менялось вместе с изменением содержания самого законодательства, в связи с чем возникает достаточно много вопросов по соблюдению норм законодательства. В последние годы немало таких вопросов возникло в связи с принятием федеральных законов «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации и ряда других законодательных и подзаконных актов. Постоянное расширение законодательства прямо или косвенно накладывает на полицию все новые требования, охватываемые понятием «соблюдение законности». Еще в недалеком прошлом не предъявлялось существенных требований к ведению оперативных и криминалистических учетов полиции (милиции). В настоящее время установлены строгие ограничения к содержанию банков данных полиции и доступу к ним. Аналогичные требования предъявляются и в связи с автоматизированной фиксацией фактов нарушения правил дорожного движения и ряда других.

Существенные вопросы обеспечения законности имеют место и в административной деятельности полиции, связанной с контролем за оборотом оружия и контролем за частной детективной и охранной деятельностью. Пока много неясного остается в отношении того, какой именно статус будет иметь часть этой системы, переданная в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, а также того, каким образом полиция будет взаимодействовать в указанных вопросах с вновь созданным административным ведомством.

Достаточно много проблем существует и в правовом регулировании организации и осуществления ведомственного контроля за обеспечением законности и служебной дисциплины в деятельности полиции, среди которых следует отметить противоречивость имеющейся нормативной базы и перекос в объеме контрольных полномочий подразделений и должностных лиц, ими наделенных.

На основании вышеизложенного в настоящем диссертационном исследовании основное внимание уделяется анализу проблем обеспечения законности и дисциплины именно в административной деятельности полиции – огромному и важному блоку служебных обязанностей, выполняемых полицией в целях защиты граждан, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. Комплексная правовая оценка имеющихся в данной области общественных отношений проблем до настоящего времени не давалась, что обеспечивает проведенному исследованию должную степень актуальности.

**Степень разработанности темы исследования**. Вопросы правового регулирования деятельности полиции (милиции) рассматриваются в работах довольно широкого круга ученых-административистов, среди которых можно выделить таких авторов, как И.Е. Андреевский, Э.К. Берендс, С.Н. Бочаров, И.И. Веремеенко, А.М. Воронова, А.И. Елистратов, Т.М. Занина, С.М. Зырянов, И.Ш. Килясханов, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Ф.С. Колонтаевский, А.П. Коренев, М.В. Костенников, А.В. Куракин, В.В. Лунев, Л.Л. Попов, Н.Ф. Попова, Ф.С. Разаренов, Б.В. Россинский, С.С. Студеникин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, М.Е. Труфанов, А.П. Шергин и др.

Подчеркивая несомненную ценность научных работ вышеназванных авторов, необходимо отметить, что в сфере обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции исследованы только отдельные аспекты на уровне публикаций в периодических научных изданиях. Комплексный научный анализ данного направления не проводился. Настоящее диссертационное исследование является первой попыткой восполнить этот пробел.

**Объект** диссертационного исследования образуют общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением законности и дисциплины в административной деятельности полиции, а также организацией и осуществлением ведомственного контроля за деятельностью полиции.

**Предметом** исследования являются законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в области административной деятельности полиции, в том числе направленные на соблюдение законности, а также регламентирующие отношения в области поддержания необходимого уровня служебной дисциплины сотрудниками,

государственными гражданскими служащими и работниками органов внутренних дел, в том числе сотрудниками полиции.

**Цель и задачи исследования.** Целью данного диссертационного исследования является анализ и раскрытие административно-правовых аспектов обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции, формулирование выводов и предложений по их укреплению.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские задачи:

1. провести научный анализ законности и дисциплины как юридических категорий, определить роль и место полиции в системе обеспечения законности органами государственной власти Российской Федерации;
2. осуществить исследование теоретических проблем обеспечения законности в административной деятельности полиции;
3. выявить актуальные проблемы обеспечения законности в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения и наметить пути их решения;
4. выявить актуальные проблемы обеспечения законности в лицензионно-разрешительной деятельности полиции и наметить пути их решения;
5. выявить актуальные проблемы обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции и наметить пути их решения;
6. проанализировать систему правового обеспечения осуществления ведомственного контроля за обеспечением законности и служебной дисциплины в деятельности полиции.

**Методологическую основу** диссертационного исследования образуют диалектический метод научного познания, методы анализа и синтеза, моделирования, системно-структурный, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический и иные методы исследования.

**Нормативная основа** исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, других федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов МВД России.

**Теоретическая основа** исследования представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, конституционного права, уголовного права, гражданского права, философии права, социологии и других наук. При написании диссертационного исследования использовались работы таких авторов, как Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, О.И. Бекетов, К.С. Бельский, О.В. Гречкина, Ю.Н. Демидов, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.А. Долгополов, С.М. Зырянов, А.И. Каплунов, М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Мартынов, Л.Л. Попов, М.Я. Масленников, Л.А. Николаева, Ф.С. Разаренов, А.И. Стахов, А.Н. Сагиндыкова, В.Д. Сорокин, Ю.А. Тихомиров, М.Е. Труфанов, А.Н. Жеребцов, В.В. Черников, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.

**Эмпирическую базу** исследования составляют правоприменительные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации по исследуемой проблеме; материалы судебной практики; результаты проведенного автором обобщения и анализа материалов деятельности органов внутренних дел по вопросам обеспечения законности и служебной дисциплины; интернет-ресурсы, публикации в средствах массовой информации.

**Научная новизна** результатов исследования заключается в том, что впервые осуществленное комплексное монографическое исследование административно-правового регулирования отношений, возникающих в связи с обеспечением законности и дисциплины в административной деятельности полиции.

Автором сформулировано определение юридической категории «законность», а также предложение о законодательном закреплении путем внесения изменений в Федеральный закон «О полиции» фактически существующего положения о том, что полиция является государственным органом обеспечения законности, который осуществляет данную деятельность путем защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

Сделаны выводы и обобщения, связанные с определением масштабов и границ, охватываемых понятием «административная деятельность полиции».

Выявлены правовые проблемы, связанные с обеспечением законности при использовании для фиксации фактов нарушения правил дорожного движения специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме.

В рамках исследования установлены пробелы и неопределенности, существующие в области законодательного и подзаконного регулирования оборота оружия, осуществления частной детективной и охранной деятельности, которые, несомненно, еще более усугубятся в связи с разделением данных функций между органами внутренних дел и вновь созданной Федеральной службой войск национальной гвардии. Кроме того, сформулированы предложения, направленные на сужение сферы административной дискреции правоприменительных органов, порождаемой указанными пробелами и неопределенностями.

Сделаны выводы и обобщения, касающиеся совершенствования правового регулирования деятельности участковых уполномоченных полиции, направленные на укрепление законности данной деятельности.

Разработаны предложения по совершенствованию правового обеспечения осуществления ведомственного контроля за обеспечением законности и дисциплины в органах внутренних дел.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают также **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Научно обоснованное суждение автора о том, что законность представляет собой многоуровневое и многоэлементное правовое состояние государства и общества, достигаемое только на уровне демократического правового государства. Одним из важнейших элементов в механизме обеспечения законности является полиция, все направления деятельности которой в конечном итоге должны быть сконцентрированы на обеспечении законности. Данный статусный элемент деятельности полиции должен найти отражение в профильном законодательном акте, для чего следует принять новую редакцию статьи 1 Федерального закона «О полиции».

На защиту также выносится авторская дефиниция научной юридической категории «законность», под которой предлагается понимать определенное состояние демократически организованного государства, а также общества, жизнь которого основана на цивилизованных морально-нравственных принципах, при котором органы государства и граждане (общество) стремятся в своей деятельности к максимальному соблюдению правовых законов, принятых конституционно уполномоченными органами государства.

2. Предложение о внесении изменений в Федеральный закон «О  
полиции», связанное с необходимостью дополнения статуса полиции  
как элемента системы обеспечения законности в российском государ  
стве, а именно изложением статьи 1 данного законодательного акта в  
следующей редакции:

«Полиция является государственным органом обеспечения законности, который осуществляет данную деятельность путем защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности».

3. Результаты проведенного автором научного анализа, согласно  
которым из числа основных направлений, охватываемых предметной  
областью «административная деятельность полиции», наиболее чув  
ствительными с точки зрения обеспечения законности являются:

1. производство по делам об административных правонарушениях;
2. исполнение административных наказаний; 3) обеспечение безопасности дорожного движения; 4) контроль за соблюдением законодательства в области осуществления частной детективной (сыскной) деятельности.

На основании изложенного можно сделать вывод, что вышеуказанные направления деятельности полиции должны находиться под усиленным контролем со стороны руководителей территориальных органов внутренних дел, подразделений собственной безопасности и инспекций по личному составу органов внутренних дел.

4. Научно обоснованный автором вывод о том, что нормативное  
обеспечение использования специальных средств фиксации наруше  
ния Правил дорожного движения пока не является достаточным для  
того, чтобы все участники дорожного движения соглашались с объек  
тивностью установления факта нарушения, что отрицательно сказы  
вается на обеспечении законности в деятельности по осуществлению  
административного надзора за безопасностью дорожного движения.  
В настоящее время указанные сомнения компенсируются небольши  
ми по уровню штрафами, оспаривание которых лишено практическо  
го смысла. Но такое положение не будет сохраняться неопределенно  
долго, в силу чего требуется существенное повышение уровня дета  
лизации и конкретизации правового регулирования как на законода  
тельном, так и на подзаконном уровне.

1. Положение о том, что нормативное правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением деятельности по административному надзору за частной детективной деятельностью нуждается в существенном совершенствовании, как на уровне норм соответствующих федеральных законов, так и, в особенности, на подзаконном уровне. На законодательном уровне выявлена потребность в более четком формулировании нарушений в данной деятельности, влекущих последствия в виде приостановления или аннулирования соответствующих лицензий; на подзаконном уровне – неопределенность, а в ряде случаев и пробельность в правовом регулировании, отрицательно сказывающиеся на обеспечении законности при осуществлении административно-надзорной деятельности. Прежде всего возникает необходимость в сужении сферы административной дискреции правоприменительных органов, которая ныне основывается на многочисленных правовых пробелах и юридико-технических ошибках в ведомственных нормативных правовых актах, регулирующих данные отношения.
2. Научно обоснованный вывод о том, что институт участковых уполномоченных полиции занимает в административной деятельности полиции особое место, характеризующееся, прежде всего, широтой выполняемых им обязанностей в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, профилактики преступлений, административных правонарушений и борьбы с ними. Такой статус участкового уполномоченного полиции, его непосредственная приближенность к гражданам и работа с ними предъявляют дополнительные требования детализации отдельных сторон деятельности данного должностного лица в целях безусловного обеспечения ее законности.

Несмотря на предпринятые в последнее время меры по регламентации служебной деятельности участковых уполномоченных полиции на уровне ведомственных нормативных правовых актов МВД России, возникает необходимость дополнительной детализации комплекса их прав и обязанностей в части профилактики и пресечения административных правонарушений, возбуждения уголовных дел и проведения неотложных следственных действий, порядка изъятия у граждан и должностных лиц полностью исключенных из гражданского оборота и ограниченно обо-ротоспособных вещей и дальнейших действий по отношению к ним. Кроме того, в целях безусловного обеспечения защиты персональных данных граждан в отношении такого рода информации, которая становится известной участковым уполномоченным полиции, необходимо официально признать их операторами персональных данных.

7. Результаты проведенного автором анализа нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность инспекций по личному составу и подразделений собственной безопасности в территориальных органах МВД России, а также критериев оценки состояния законности и служебной дисциплины, на которые они должны опираться, которые выявили целый ряд неточностей и недоработок, требующих оперативного устранения в целях совершенствования данной деятельности. Самым существенным из выявленных недостатков является исключение инспекций по личному составу из круга субъектов, которые вправе проводить служебные проверки по фактам нарушения законности и служебной дисциплины в подразделениях собственной безопасности органов внутренних дел, что формирует среду «исключительности» для указанных подразделений и создает почву для сокрытия фактов нарушения законности и служебной дисциплины.

**Теоретическая значимость** проведенного исследования определяется актуальностью и новизной рассмотренных проблем в аспекте административного права и заключается в том, что изложенные в нем положения формируют современное научное представление о сущности обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы, обобщения и предложения могут быть использованы для совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере административной деятельности полиции, а также в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции».

**Степень достоверности результатов исследования.**

Теоретическая часть научного труда базируется на использовании широкого круга российских и зарубежных научно-правовых источников, научной и учебной литературы, опубликованных материалов конференций различного уровня, а также диссертационных исследований других авторов. Научные выводы и положения основываются на анализе теоретической части исследования, результатах обобщения и анализа эмпирической базы. При формулировании теоретических и прикладных положений автор использовал данные судебной практики. При разработке научных положений использованы современные методики сбора, обработки и

анализа эмпирической базы исследования. Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования разработанных выводов и положений на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.

**Апробация и внедрение результатов работы**. Основные результаты диссертационного исследования заслушивались на заседаниях кафедры административного права Воронежского института МВД России, докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях в Воронежском институте МВД России (2013, 2014, 2015, 2016 гг.), Санкт-Петербургском университете МВД России (2016 г.).

Основные положения исследования внедрены в учебный процесс Воронежского института МВД России, Дальневосточного юридического института МВД России, практическую деятельность ГУ МВД России по Воронежской области, УМВД России по Липецкой области; нашли отражение в 11 научных публикациях, 5 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Минобрнауки России

Структура диссертации определена ее целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка использованных правовых актов и специальной литературы. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК при Минобрнауки России.