

АДМИРАЛОВА ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России¹,
Государственный университет управления² (Москва, Россия)

irina_adm@mail.ru

КУРАКИН АЛЕКСЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России¹,
Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации² (Москва, Россия)

kurakinaleksey@gmail.com

ЛЕКОМЦЕВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России (Москва, Россия)

leckomtsev.shura@yandex.ru

Вопросы предмета административного права и полицейской деятельности: соотношение и взаимодействие

Аннотация. Вопрос относительно предмета административного права не новый, однако в конструктивном плане окончательно не решенный. Нужно отметить, что правильное определение предмета правового регулирования – залог эффективности такого воздействия, кроме того, понимание предмета дает возможность лучше официально и неофициально систематизировать правовой материал, а также преподавать соответствующую отрасль права. Существование в системе права такой отрасли права, как «административное право», никем не оспаривается, однако по-прежнему важно предметное наполнение данной отрасли, выделение в ней ключевых институтов, формирующую ее сегодня. Административное право во многом определяет правовое качество полицейской деятельности, а поэтому рассмотрим соотношение обозначенных категорий.

Ключевые слова: полиция, полицейский, право, закон, норма, система, метод, средство, принуждение, контроль.

Для цитирования: Адмиралова И.А., Куракин А.В., Лекомцев А.В. Вопросы предмета административного права и полицейской деятельности: соотношение и взаимодействие // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 1(65). – С. 53-60.

ADMIRALOVA IRINA ALEKSANDROVNA

Advanced Training Institute of the MIA of Russia¹, State University of Management²
(Moscow, Russia)

KURAKIN ALEKSEY VALENTINOVICH

Advanced Training Institute of the MIA of Russia¹,
Financial University under the Government of the Russian Federation² (Moscow, Russia)

QUESTIONS OF THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW AND POLICE ACTIVITY: CORRELATION AND INTERACTION

Annotation. The question regarding the subject of administrative law is not new, but it has not been definitively resolved in constructive terms. It should be noted that the correct definition of the subject of legal regulation is the key to the effectiveness of such an impact, in addition, understanding the subject makes it possible to better systematize legal material officially and informally, as well as teach the relevant branch of law. The existence of such a branch of law as "administrative law" in the legal system is not disputed by anyone, however, the subject content of this branch is still important, the allocation of key institutions in it that form it today. Administrative law largely determines the legal quality of police activity, and therefore we will implement the ratio of the designated categories.

Key words: police, policeman, law, law, norm, system, method, means, coercion, control.

For citation: Admiralova I.A., Kurakin A.V., Lekomtsev A.V. Questions of the subject of administrative law and police activity: correlation and interaction // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 1(65). – P. 53-60.

Вопрос о предмете правового регулирования очень важен как с доктринальной, так и с практической точки зрения. Особенно это актуально для тех отраслей права, в отношении которых существует определенное политико-социальное «давление». Административное право как раз и относится к данным отраслям права. В этой связи прав Д.Н. Бахрах, отметивший, что «...на предмет административного права непосредственное влияние оказало появление частных предприятий, развитие российского федерализма, становление административного судопроизводства, возникновение муниципального права, резкое расширение применение мер административной ответственности» [1, с. 6].

Нужно помнить, что «судьба» у административного права как учебной дисциплины достаточно сложна. Известно, что эта учебная дисциплина в тридцатые годы прошлого столетия неоднократно исключалась из учебной программы, а научные исследования проводились под чутким контролем соответствующих органов. Преподаватели данной дисциплины нередко подвергались научной обструкции, а то и вовсе отстранялись от работы. Причины этого кроются в том числе и в определении предмета административного права, а также той роли, которую рассматриваемая отрасль играет в правовой системе, жизни государства, общества, а также и отдельно взятого человека.

Все это говорит о том, что вопрос о предмете административного права в некоторые исторические периоды нашей истории имел не только правовой, а в большей мере политический характер. В советский период нашей истории была издана всего одна монография, посвященная предмету административного права (Козлов Ю.М., 1967) [2, с. 26]. И, казалось бы, вопрос на этом был закрыт, предмет административного права определен, как в научном, так и в дидактическом плане.

Нужно отметить, что из имеющихся определений предмета административного права наиболее четко данную дефиницию определил Владимир Лукич Кобалевский в своей работе «Советское административное право» [3, с. 3]. Так, обозначенный автор писал, что «административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами». Вообще данный автор очень четко определил круг актуальных вопросов предмета административного права, в частности обратил внимание на субъективные публичные права граждан, публичные вещи, правовой статус публичных служб, детально исследовал институт административного принуждения и др.

Надо обратить внимание, что большое количество серьезных научных исследований советского периода нашей истории, рассматривающих проблемы государственной службы,

управления, административной ответственности, административного принуждения, административного процесса, норм административного права и административных правоотношений, предмета данной отрасли детально не касались. Имела место констатация факта, что данная отрасль регулирует отношения, которые складываются в сфере государственного или общественного управления. Такой подход был обусловлен причинами идеологического характера, игнорирование которых могло привести к исторической и методологической связи административного права с правом полицейским и, соответственно, связи административной деятельности с деятельностью полицейской. Слово «полиция» до недавнего времени было словом враждебным, «буржуазным», а поэтому о «полицейской» части в предмете административного права попросту умалчивали, безусловно, обедняя данную отрасль права как учебную дисциплину и как науку.

В начале девяностых годов полицейское право «вернулось», этому способствовали либеральные политические преобразования, опыт и научная эрудиция некоторых представителей науки административного права. Отметим, что изучение отрасли права начинается с общего анализа ее предмета и, что очень важно при его раскрытии, с самого начала необходимо обозначить «ключевые точки», элементы системы данной отрасли права. Это позволит лицу, изучающему предмет отрасли права, сразу обратить внимание на главное, лучше уяснить и запомнить нормативный и теоретический материал. Однако и в настоящее время в предмете административного права акцент делается на проблемы управления, а полицейский аспект упускается, что, конечно, не способствует развитию теории соответствующего вопроса.

Проблема предмета административного права – это многогранный вопрос, который не может быть решен в рамках одного исследования. Однако очень важно обращать внимание на методологические основы отрасли права, производить «инвентаризацию» нормативного материала с целью выявления новых аспектов предмета правового регулирования и исключения старых, не отвечающих современным социальным и экономическим реалиям.

Предметом административного права являются достаточно разнообразные общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления в частности или в целом в области публичного управления. Эти отношения носят горизонтальный и вертикальный характер, это самые различные внутриуправленческие связи взаимодействия и координации. Следует отметить, что данные отношения не только внутренние, но и внешние, они связаны с реализацией функций соответствующих управленческих структур. Достаточно масштабны отношения, связанные с государственной службой, причем самого различного характера, а также отношения, обусловленные нормотворческой деятельностью подзаконного характера. Таким образом, управленческий компонент занимает одно из ключевых мест в предмете административного права, публичное управление без регламентации данной отрасли просто не может существовать.

Однако предмет административного права не следует сводить только к отношениям управленческого характера. Несмотря на важность и масштабность таких отношений, специфика социальных отношений исследуемой отрасли права гораздо «богаче», поэтому объективно существуют отношения охранительного, полицейского характера. Полицейский компонент административного права весьма ярок и содержателен, полицейское право в былые времена составило основу для формирования целостного представления относительно предмета административного права, однако, к сожалению, данное право было забыто более чем на семьдесят лет. Но объективная реальность заставила обратиться к данной составляющей предмета административного права, более того, в законодательстве несколько десятилетий назад появился и сам термин «полиция». Отметим, что термин «полиция» изначально имел иное смысловое значение, нежели то, которое он имеет сейчас. Изначально полицейское право – это право городов, но с течением времени термины меняют свое смысловое значение, обусловлено это изменением языка, а также развитием нормативной базы, в которой используется соответствующая категория. Полицейское право – это не право МВД или иной милитаризованной структуры, эта целая система норм и субъектов, функционально призванных обеспечить общественную безопасность, охрану общественного порядка с использованием принудительных и позитивных правовых средств. Таким образом, только органичное «сложение» права управления и полицейского права дает возможность сформировать такой феномен, как право административное.

Подчеркнем, что управленческие отношения порой тесно перекликаются с отношениями полицейскими, в частности можно говорить о полицейском управлении. Полицейская деятельность без управленческого компонента лишена смысла и своей функциональности. При осуществлении управления и полицейской деятельности возникают различного рода конфликты, нарушения, в то числе и нарушения прав граждан, а также хозяйствующих субъектов. В этой связи необходима система норм и процедур, которая призвана обеспечивать защиту прав граждан. Исходя из этого появился институт административной юстиции, в рамках которого были созданы судебные и несудебные механизмы защиты и охраны прав граждан. «Внутри» административного права можно говорить о таком институте, как «право административной юстиции». Таким образом, выстраивается достаточно стройная система норм административного права, которые создают целостное правовое образование, касающееся всех ключевых аспектов социальной и управленческой реальности.

Внутри системы административного права гармонично сочетаются нормы права управления и нормы полицейского права, это хорошо видно на примере реализации административного и полицейского принуждения, административного и полицейского надзора. Полицейский компонент внутри административного права иногда называют отрицательным правом, однако не следует радикально смотреть на феномен полицейского права, то есть отождествлять его с полицейским государством. Полицейское право вполне может быть эффективным атрибутом демократического, правового и социального государства. Данная позиция доказана опытом государственного строительства целого ряда стран. Надо отметить, что административное право призвано повысить эффективность работы государства в самых различных аспектах, создать адекватные формы и методы административной и полицейской работы как в обычных, так и в кризисных ситуациях.

Административную деятельность во внешнем аспекте ее проявления можно назвать полицейской деятельностью органов внутренних дел, так как она является одним из основных направлений их работы. К данной деятельности полиции приковано пристальное внимание, а от эффективности соответствующей работы зависит качество иных направлений деятельности органов внутренних дел. Административная деятельность в целом носит открытый характер, что дает возможность осуществлять контроль за ее реализацией со стороны институтов гражданского общества. Это обстоятельство обязывает сотрудников четко соблюдать нормативные предписания, улучшать качество своей работы, совершенствовать порядок взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества, и соответственно, с гражданами.

Текущий период социального и государственного развития носит сложный характер, данные обстоятельства диктуют необходимость повышения качества подготовки кадров по самому широкому спектру деятельности органов внутренних дел. Исходя из этого, необходимо научное и учебно-методическое обеспечение подготовки квалифицированных кадров, призванных осуществлять административную работу, связанную с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. Также нуждаются в улучшении своего качества и иные сферы полицейской работы. Так, насущным видится необходимость улучшения форм и методов работы участкового уполномоченного полиции, не теряют своей актуальности проблемы транспортной безопасности, а также вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

По-прежнему тревогу вызывает работа в сфере противодействия детской безнадзорности и вопросы противодействия распространению наркотических и иных одурманивающих веществ, в эту глобальную проблему втягивается новое поколение молодежи, да и люди среднего возраста. Нужно отметить, что потенциал административной полицейской работы в полной мере еще не раскрыт, новые вызовы и угрозы социального, политического, а также внешнеполитического характера ставят перед административной (полицейской) деятельностью новые цели и задачи.

Вполне логично, что качество полицейской работы, реализуемой в административно-правовых формах, зависит от процесса управления. Управленческие подразделения занимаются административной работой внутриорганизационного характера, очень важно осуществлять аналитическую работу, обеспечивать планирование и прогнозирование административной ситуации, создавать новые службы и подразделения, определять приоритетные направления в административной, то есть полицейской работе.

Эффективность административной деятельности в значительной мере зависит от ее материально-технического обеспечения, использования цифровых технологий и средств. Важной видится популяризация службы в органах внутренних дел, а также привлечение на службу молодых, честных и квалифицированных кадров, которым будет по силам противостоять современным вызовам и угрозам, обеспечивать правопорядок, а также охрану и защиту прав граждан.

Об административной (полицейской) деятельности можно говорить в нескольких аспектах – как о юридической науке, так и о учебной дисциплине специального характера.

Административная деятельность органов внутренних дел уже сейчас, можно сказать, является классической учебной дисциплиной, которая преподается в образовательных организациях системы МВД России.

Административная деятельность органов внутренних дел органично вписана в программу подготовки сотрудников органов внутренних дел, которые, независимо от своей профессиональной подготовки, рода практической работы, должны знать и применять формы и методы административной деятельности, пронизывающие все направления деятельности органов внутренних дел. Традиционно отмечается, что более 90% служебного времени среднестатистического сотрудника органов внутренних дел посвящено именно административной деятельности.

Административная деятельность органов внутренних дел является юридической дисциплиной, основой которой служит административное право. Можно даже сказать, что административная деятельность – это административное право в своей динамике. Понимание административной деятельности невозможно без учета других видов деятельности полиции. Административная деятельность органично взаимодействует с такими видами юридической работы, как оперативно-розыскная деятельность и уголовно-процессуальная деятельность. Для эффективной реализации административной деятельности следует понимать базовые категории науки управления, потенциал которой используется в сфере внутренних дел. Является аксиомой тезис о том, что эффективность применения норм права зависит от различных организационных обстоятельств.

Потенциал административной деятельности используется в осуществлении управления внутренними делами, обеспечении правопорядка, охраны и защиты прав граждан.

Административная деятельность органов внутренних дел взаимосвязана не только с административным правом (нормы этой отрасли права, как уже было сказано, наиболее содержательно определяют порядок данной деятельности), но и с конституционным правом. Конституционное право наполняет конституционным смыслом административную деятельность органов внутренних дел, особенно ту ее часть, которая носит внешний правоприменительный характер и касается прав и свобод граждан. Административная деятельность органов внутренних дел носит подзаконный и конституционный характер. В этой связи необходимо понимание того, что административная деятельность – это специфическое проявление государственной власти.

Как уже было отмечено, одним из основных направлений работы органов внутренних дел является административная деятельность, которая осуществляется преимущественно в гласной (открытой) форме с использованием методов административно-правового характера. Нужно отметить, что с внешним аспектом административной деятельности полиции сталкивается каждый гражданин, видя работу полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения, охраны общественного порядка и т.п. Гласный характер административной деятельности полиции призван предупредить нарушения законности и правопорядка, обеспечить охрану и защиту прав личности.

Административная деятельность – это тот вид деятельности, который осуществляют все органы публичного управления, у каждого из органов, составляющих систему органов исполнительной власти, своя компетенция, которая в конечном итоге наполняет содержание данной деятельности. Исходя из этого, можно сказать, что административная деятельность – это не прерогатива исключительно органов МВД, работу в административно-правовой форме осуществляют и органы управления финансами, экономикой, образованием, наукой и культурой, транспортом и др. Кроме того, административная деятельность осуществляется органами управления на региональном и муниципальном уровнях.

Административная деятельность как форма и метод работы органов публичного управления может иметь позитивный характер, в частности это проявляется при предоставлении государственных услуг их заявителям, осуществлении текущей разрешительной и нормотворческой работы, контрольной и надзорной деятельности и т.п. Правоохранительный аспект административной деятельности проявляется в такой ее части, как деятельность полицейская. В ходе осуществления полицейской деятельности применяются меры прямого административного воздействия, связанного с принуждением, надзором, противодействием административным правонарушениям. Нужно отметить, что деятельность по борьбе с административными правонарушениями носит межотраслевой характер, однако в этом процессе одна из ключевых задач отводится самой универсальной структуре – полиции. Полицейская деятельность – это не только прерогатива МВД или подразделений Росгвардии, эту деятельность также осуществляют и органы власти, которые, на первый взгляд, к полиции никакого отношения не имеют. В частности, полицейскими средствами обеспечивается санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан, финансовая безопасность, транспортная и промышленная безопасность и др. Без полицейских средств обеспечить информационную безопасность также невозможно.

Таким образом, административная деятельность, исходя из своего функционала, подразделяется на позитивный и полицейский аспекты. Данные компоненты между собой взаимосвязаны, и при внешней административной деятельности, осуществляемой в том числе и в сфере внутренних дел, они взаимно дополняют друг друга.

Помимо внешнего проявления, административная деятельность осуществляется и во внутриорганизационной форме, в этом случае данная деятельность имеет обеспечительный характер. При такой форме реализации административная деятельность носит внутриведомственный характер, и с ее формами граждане непосредственно не сталкиваются. Внутренний аспект административной деятельности лишен полицейского компонента и касается вопросов кадрового и воспитательного обеспечения соответствующей управленческой структуры, ее материально-технического оснащения.

Методы полицейской деятельности. Административная деятельность отличается от иных видов деятельности органов внутренних дел используемыми методами воздействия. Нужно отметить, что методы правового воздействия определяют качество правоприменительного процесса, а также содержание соответствующей работы. В административной деятельности органов внутренних дел можно выделить целую систему методов воздействия, в данной системе логически переплетаются правовые и организационные методы воздействия. Организационные методы административной деятельности – это методы управления, в нашем случае, общественными процессами, которые протекают в сфере внутренних дел. Конечно, нужно учитывать, что сфера внутренних дел, так же как и сама административная деятельность, не оторвана от объективной реальности. Приоритетные направления, связанные с повышением эффективности государственного управления, улучшением качества социального и экономического развития, касаются и сферы внутренних дел. Так, например, интенсификация развития системы государственных услуг коснулась и сферы внутренних дел самым непосредственным образом, и сегодня МВД находится на первом месте по количеству предоставляемых государственных услуг через систему МФЦ.

Убеждение и принуждение – это универсальные (общие) методы полицейской деятельности, они имеют разные основания своего применения и, соответственно, функционально различны.

Помимо общих методов в административной деятельности используются специальные (полицейские) методы, которые по своей природе и функциональности определяют сущность внешней административной деятельности органов внутренних дел. Так, систему специальных методов образуют метод контроля и надзора, метод административной (полицейской) ответственности, метод полицейского разрешения, информационные методы, а также метод полицейского сыска.

Контроль и надзор – это классические функции управления, в том числе и управления в сфере внутренних дел. Нужно отметить, что без контрольно-надзорной деятельности в сфере внутренних дел невозможно осуществлять работу по предупреждению и пресечению противоправных деяний, некоторые формы данной деятельности осуществляются в непрерывном (круглосуточном) режиме, и тогда этот контроль является, по сути,

мониторингом, т.е. непрерывной системой наблюдения за происходящими событиями в общественных местах. Именно по данному алгоритму работает система «Безопасный город». Нужно сказать, что в пределах своих полномочий контрольную и надзорную работу осуществляют все подразделения полиции в пределах своей территории и функциональных обязанностей. В работе участкового уполномоченного используется административный надзор за определенной категорией лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Контрольно-надзорная деятельность в сфере внутренних дел дает возможность получать необходимую информацию, а также держать «руку на пульсе» происходящих событий, касающихся сферы внутренних дел и вопросов обеспечения правопорядка.

Метод административной (полицейской) ответственности очень важен, следует заметить, что административная ответственность играет важную роль в деле обеспечения правопорядка, воздействие данного метода осуществляется с помощью административных наказаний. КоАП России является одним из главных источников норм полицейского права, которое в праве административном занимает весьма существенное место. Полиция является самым универсальным субъектом применения законодательства об административных правонарушениях, что дает возможность говорить об административной ответственности как ответственности полицейской. Метод полицейской ответственности призван предупреждать совершение административных правонарушений и преступлений. Сегодня представить правовую и полицейскую систему нашей страны без обозначенного метода просто невозможно.

Метод полицейского разрешения. Регулирование общественных отношений в сфере внутренних дел с только лишь использованием правовых запретов, ограничений, мер административной ответственности невозможно. Такое регулирование было бы чрезмерно строгим и неэффективным, а поэтому в административной (полицейской) деятельности используется и метод разрешения. Суть данного метода состоит в том, что государство разрешает определенное поведение, но при наличии некоторых условий, выполнение которых будет гарантом обеспечения безопасности. Субъектом контроля за соблюдением некоторых таких разрешений является полиция. Разрешительный метод воздействия достаточно широко используется в области обеспечения безопасности дорожного движения, обороте гражданского оружия, миграционной системе.

В условиях развития информационного общества, а также цифровых технологий востребован *информационный метод* регулирования тех отношений, которые касаются сферы внутренних дел. Осуществлять эффективную полицейскую работу без своевременной и достоверной информации просто невозможно. Исходя из этого, субъекты административной деятельности собирают, накапливают и обрабатывают необходимую для работы информацию. В системе МВД России создана целая система информационных центров, в системе государственного управления работают в открытом и закрытом режиме различные реестры. Заметим, что органы МВД не только собирают необходимую для обеспечения правопорядка информацию, но и предоставляют ее гражданам и иным заинтересованным в ней субъектам в установленном порядке. Информационный метод, по своей функциональности, обеспечивает работу иных методов административной деятельности.

Метод административного (полицейского) сыска говорит о том, что в ходе осуществления административной деятельности используются негласные формы, а также элементы оперативной работы. Метод полицейского сыска в своей деятельности использует участковый уполномоченный полиции, в ряде случаев подразделения Госавтоинспекции и т.д.

Метод полицейского сыска позволяет найти потерявшегося человека или лицо, которое подозревается в совершении правонарушения. Полицейский сыск как метод административной деятельности может осуществляться как гласно, так и негласно. Этот метод не носит формального характера и, как правило, не требует своего документального оформления и санкционирования. Также нужно отметить, что в ходе осуществления административной деятельности используются *позитивные методы*, которые дают возможность гражданам реализовать их права. В частности, в сфере внутренних дел широко используется метод предоставления *государственных (полицейских) услуг*, *метод полицейской помощи*, а также осуществляется *работа с обращениями граждан*.

1. Бахрах Д.Н. Предмет и источники административного права России // Административное право на рубеже веков. – Екатеринбург, 2003.
2. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М, 1967.
3. Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков, 1929.

Информация об авторах:	About the authors:
И.А. Адмиралова, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка¹, профессор кафедры частного права², доктор юридических наук, доцент	I.A. Admiralova, professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection¹, professor of the department of private law of the state university of management², doctor of law, associate professor
А.В. Куракин, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка¹, профессор², доктор юридических наук, профессор	A.V. Kurakin, professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection¹, Professor², doctor of law, professor
А.В. Лекомцев, начальник кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка, кандидат юридических наук	A.V. Lekomtsev, head of department of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection, PhD
Статья поступила в редакцию 02.02.2023	