

УДК 342.9

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**Коноплев В. В.**

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского*

В статье проведен анализ научной, справочной литературы и норм действующего законодательства относительно определения понятия, содержания и направлений административной деятельности органов внутренних дел. Автор концентрирует внимание на исследовании понятия административной деятельности. Установлено, что административную деятельность целесообразно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле административная деятельность ОВД включает в себя властные отношения между любым органом (подразделением, службой, отдельным работником) и физическим (юридическим) лицом независимо от органа, подразделения или службы ОВД и регулируемых определенной группой правовых норм в зависимости от вида конкретных правоотношений (уголовные, гражданские, финансовые и др.); в узком – исполнительно-распорядительные отношения, одной из сторон которых является орган (подразделение, служба) или отдельный работник системы ОВД, и которые урегулированы только административно-правовыми нормами.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, действующее законодательство, понятие, содержание, направления, административная деятельность, формы и методы деятельности.

Современное развитие любого государства невозможно без создания действенного механизма обеспечения безопасности населения, благоприятных условий проживания и создания безопасных условий жизнедеятельности человека. Это в полной мере касается Российской Федерации, которая имеет основания (географические, экономические, социальные, политические, организационные, ресурсные) для создания и реализации данного механизма.

Функцию охраны и защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц государство возлагает на правоохранительные органы, ключевое место среди которых занимают органы внутренних дел, которые не только в организационном, но и в функциональном плане занимают важное место в системе правоохранительных органов. Более 60 % преступлений, фиксируемых в уголовной статистике, составляют преступления, которые выявляются и расследуются органами внутренних дел, а такие направления их деятельности, как охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, организация работы, связанной с обеспечением безопасности дорожного движения, являются прерогативой только их правоохранительной деятельности.

Исследуя вопрос об определении сущности административной деятельности органов внутренних дел, стоит отметить, что события, которые происходили последние двадцать лет, обусловили не только позитивные тенденции, но и определенные негативные, к которым относятся: снижение уровня контроля со стороны государ-

ства; снижение контролирующего воздействия со стороны уполномоченных органов публичной администрации; угрожающий национальной безопасности уровень коррупции и т. д. Однако анализ мнений экспертов свидетельствует, что основной причиной этих негативных факторов являются: несовершенство нормативно-правовой базы; значительный уровень коррупции в органах власти; непрозрачность административных процедур и т. д.

Для Российской Федерации вопросы совершенствования нормативной базы в сфере организации деятельности правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел, являются крайне актуальными.

Указанное положение касается и определения понятия «административная деятельность», которое по своему содержанию должно соответствовать сущности этого явления. Отметим, что анализ научной, учебно-методической, справочной литературы и норм законодательства свидетельствует, что в настоящее время не имеется единого подхода к определению этого понятия. Это приводит к определенным сложностям в правоприменительной деятельности, ведь одно понятие должно четко отражать определенное явление.

Итак, с учетом приведенного можно утверждать, что вопрос теоретического анализа сущности и содержания понятия «административная деятельность органов внутренних дел» является актуальным. По нашему мнению, разработка и закрепление в действующем законодательстве единого подхода к определению содержания приведенного понятия будет иметь не только теоретическое, но и важное практическое значение, ведь его закрепление позволит:

- усовершенствовать правоприменительную практику органов внутренних дел. Отсутствие нормативного определения понятийного аппарата приводит к неоднозначности в деятельности таких субъектов;

- уменьшить возможность применения со стороны уполномоченных субъектов властных полномочий административного усмотрения. Итак, нормативное закрепление данной категории будет способствовать более полному обеспечению реализации установленных законодательством прав физических и юридических лиц;

- обеспечить комплексное правовое регулирование данной сферы.

Как уже было отмечено ранее, термин «административная деятельность» в законодательстве не определен. По нашему мнению, использование в словосочетании «административная деятельность» прилагательного «административная» указывает на властного субъекта этой деятельности (орган, подразделение, должностное лицо) и характеризует властно-публичную (административную) природу его деятельности. В российской юридической литературе существует несколько взглядов на сущность административной деятельности.

Так, профессор О. П. Корнев в учебнике «Административная деятельность органов внутренних дел» административную деятельность ОВД определяет как целенаправленную, организующую, исполнительную и распорядительную деятельность, которая состоит в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел [1, с. 38].

Профессор Л. Л. Попов также считает, что административная деятельность ОВД – это деятельность по практической реализации функций по обеспечению личной безопасности граждан, охраны общественного порядка и общественной безопасности и что она имеет свои составляющие, то есть делится на административно-

наблюдательную, административно-распорядительную и административно-юрисдикционную деятельность [2, с. 84].

А. В. Зубач, А. Н. Кокорев определяют, что административная деятельность ОВД – это подзаконная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое решение задач и выполнение функций ОВД по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и осуществляемая в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов [11, с. 15].

Авторский коллектив учебника «Административная деятельность органов внутренних дел» определяет, что административная деятельность органов внутренних дел представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью [12, с. 14].

В украинской юридической науке сложились несколько иные мнения относительно понятия «административная деятельность». Так, Л. В. Коваль считает, что главное в административной деятельности – это издание нормативных и индивидуальных актов [3, с. 69]. И. П. Голосниченко под административной деятельностью ОВД понимает урегулированную нормами административного права их исполнительно-властную деятельность, которая направлена на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, общественного порядка, общественной безопасности и борьбу с правонарушениями [4, с. 7].

М. В. Корниенко административную деятельность ОВД определяет как специфическую, исполнительно-распорядительную, подзаконную, государственно-властную деятельность по организации и осуществлению охраны общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, предупреждения и пресечения преступлений и других правонарушений [5, с. 8].

В. А. Гуменюк под административной деятельностью ОВД понимает определенную нормативными актами исполнительно-властную деятельность, которая направлена на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов организаций и практическое осуществление установленных государством мер по охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с правонарушениями [6, с. 14–15].

Анализ вышеприведенных подходов ученых к определению понятия «административная деятельность ОВД» предоставил возможность сделать вывод об их однообразии, так как в приведенных понятиях преимущественно речь идет о реализации предусмотренных законом функций по охране общественного порядка и общественной безопасности, а также выявлению, предупреждению и пресечению административных правонарушений, что является только одним из ее направлений (видов), а именно – внешнеадминистративной, а другое направление – внутриорганизационная – осталась без внимания ученых.

Таким образом, по нашему мнению, административную деятельность ОВД целесообразно определить как урегулированную административно-правовыми нормами, исполнительно-властную, распорядительную деятельность, которая направлена, с одной стороны, на обеспечение выполнения поставленных перед органами внут-

ренных дел правоохранительных задач по содействию реализации нормативно закрепленных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, их охрану и защиту, охрану общественного порядка и общественной безопасности, борьбу с правонарушениями, с другой – на упорядочение внутрисистемных отношений, которые возникают по вопросам организации самой системы органов внутренних дел, обеспечение необходимых условий для ее функционирования.

Например, в зарубежных странах термин «административная деятельность» преимущественно понимается как подготовка материалов в суд и управленческая деятельность по организации деятельности полиции, то есть в более узком смысле. Например, в юридическом словаре Блэка административная деятельность определяется как практическое управление различными органами и агентствами, которые не являются частью государственной власти [7, с. 97].

В деятельности полиции Великобритании термин «административная деятельность» применяется в таких сферах, как подготовка протоколов, справок и других материалов для рассмотрения в суде; проверка протоколов, проведение запросов, дополнительных осмотров мест правонарушения, выявление дополнительных обстоятельств совершения правонарушения; допросы свидетелей, правонарушителей, опросы населения и другие действия с целью установления наиболее полной картины совершения правонарушения [8, с. 45]. Кроме того, к административной деятельности относится деятельность по управлению подчиненными органами и структурами, выдачи приказов, распоряжений и т. п. Некоторые ученые называют административную деятельность полиции Великобритании «бумажной работой» в связи с тем, что при выполнении этой работы используется много времени на подготовку материалов о привлечении правонарушителей к юридической ответственности.

Как видно, в Великобритании административная деятельность рассматривается достаточно широко, так как распространяется на производства по уголовным делам. Но она, как и в Российской Федерации, имеет два направления: внешнее и внутреннее. Отсюда можно сделать вывод, что в этой стране административная деятельность рассматривается как любая внешняя (правоохранительная) и внутренняя (организационно-обеспечительная) деятельность. В отечественной юридической науке в этом смысле административная деятельность рассматривается как административная деятельность в широком смысле.

В США административная деятельность включает в себя: проведение различных совещаний, подготовку материалов для рассмотрения в судах, выполнение различных поручений, общение с пострадавшими, их допрос, допрос свидетелей и правонарушителей, подготовку рапортов и различных справок [9, с. 22–45].

Следует отметить, что большинство работников полиции выполняют именно административную функцию, реализуя организационно-правовые полномочия, которые устанавливаются и обеспечиваются нормами административного права [10, с. 6]. В процессе осуществления административной деятельности работники полиции вступают в многочисленные административно-правовые отношения с гражданами, их объединениями, предприятиями, организациями и учреждениями.

Административная деятельность полиции имеет четко выраженный государственно-властный, авторитарный характер, осуществляется в официальном порядке от имени государства, которая делегирует ей право на применение специфических

мер административного воздействия, которые, как правило, не используются другими органами исполнительной власти.

Для выполнения административных функций полиция наделена определенными полномочиями, то есть правами и обязанностями. К административным обязанностям полиции необходимо отнести такие как: принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, пресекать противоправные деяния; осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении и т. д. К административным правам полиции необходимо отнести такие как: требовать от граждан и должностных лиц, нарушающих общественный порядок, прекращения правонарушений и действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений; проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации; проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации; составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения; принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами и т. д.

Однако следует отметить и то, что административная деятельность полиции может иметь профилактическое, оперативно-розыскное, уголовно-процессуальное, исполнительное и охранное направления.

Таким образом, административную деятельность целесообразно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле административная деятельность ОВД включает в себя властные отношения между любым органом (подразделением, службой, отдельным работником) и физическим (юридическим) лицом независимо от органа, подразделения или службы ОВД и регулируемых определенной группой правовых норм в зависимости от вида конкретных правоотношений (уголовные, гражданские, финансовые и др.); в узком – исполнительно-распорядительные отношения, одной из сторон которых является орган (подразделение, служба) или отдельный работник системы ОВД, и которые урегулированы только административно-правовыми нормами.

#### Список литературы:

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.
2. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 223 с.
3. Коваль Л. Административное право. Курс лекций (Общая часть). – К.: Основа, 1994. – 154 с.
4. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учебник / Под общ. ред. И. П. Голосниченка, Я. Ю. Кондратьева. – М.: Академия внутренних дел, 1995. – 177 с.
5. Административная деятельность. Часть особенная: Учебник / Под общ. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. дел «Эспада», 2000. – 368 с.
6. Гуменюк В. А. Административно-правовое регулирование осуществления органами внутренних дел разрешительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Гуменюк – Харьков, 1999. – 210 с.
7. Black H.C. Black's Law Dictionary, 5th edition. – West Publishing Company, Saint Paul, Minnesota. – 1990. – 254 p.
8. English I., Card R., Butterworth's Police Law, 6-th edition, Butterworth, London 1999, 708 p.
9. Крылов В. С. Полиция США. Основные черты организации и деятельности: Учеб. Пособие / В.С. Крылов. – М.: МВШ МВД СССР, 1972. – 80 с.
10. Бандурка А. М. Меры административного пресечения в деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х.: Укр. юрид. академи, 1994. – 158.
11. Зубач А. В., Кокорев А. Н. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: Учебное пособие. Издание второе, исправленное и дополненное. – М.: МосУ МВД России. Изд-во «Щит-М», 2007. – 352 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – 264 с.

**Konoplev V. V. Theoretical approaches to the definition of the administrative activities of the internal affairs bodies** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 4. – P. 164 – 171.

The article analyzes the scientific, reference literature and the current legislation regarding the definition of the concept, content and direction of the administrative activities of the internal affairs bodies. The author focuses on the study of the concept of administrative activities. It was found that the administrative activities appropriate to consider in the broad and narrow sense. In the broadest sense, administration bodies of internal affairs includes power relations between any entity (unit, service, individual employee) and physical (legal) person, regardless of authority, unit or service bodies of internal affairs and regulated by a specific group of legal rules, depending on the specific relationships ( criminal, civil, financial, etc.); narrow - executive-

administrative relations, one side of which is the body (division, office) or an individual employee bodies of internal affairs system, and are resolved only administrative and legal norms.

**Key words:** bodies of internal affairs, the current legislation, the concept, content, direction, administration, forms and methods of operation.

**Spisok literatury:**

1. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennix del. chast obshhaya. ucheb'nik. Izdanie trete / Pod red. A.P. Koreneva. – M.: Moskovskaya akademiya mvd Rossii, izd-vo «shhit-m», 2000. – 304 s.
2. Administrativnoe pravo i administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennix del: ucheb'nik / Pod red. L.I. Popova. – M.: Akademiya MVD SSSR, 1990. – 223 s.
3. Koval L. Administrativnoe pravo. kurs lekcij (obshhaya chast) / I. Koval. – K.: Osnova, 1994. – 154 s.
4. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennix del. obshhaya chast: ucheb'nik / Pod obshh. red. I.P. Golosnichenka, ya.yu. kondrateva. – M.: Akademiya vnutrennix del, 1995. – 177 s.
5. Administrativnaya deyatel'nost. Chast osobennaya: ucheb'nik / pod obshh. red. o.m.bandurky. – X.: un-t vnutr. del «Espada», 2000. – 368 s.
6. Gumenyuk V. A. administrativno-pravovoe regulirovanie osushhestvleniya organami vnutrennix del razreshitel'noj sistemy: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.07 / V. A. Gumenyuk. – Xarkov, 1999. – 210 s.
7. Black H. C. black's law dictionary, 5th edition. – West publishing company, saint paul, minnesota.– 1990. – 254 r.
8. English I., Card R., butterworth's police law, 6-th edition, butterworth, London 1999, 708 r.
9. Krylov V.S. Policiya SSHA. osnovnye cherty organizacii i deyatel'nosti: ucheb. posobie. – M.: Mvsh MVD SSSR, 1972. – 80 s.
10. Bandurka A. M. Mery administrativnogo presecheniya v deyatel'nosti milicii: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.07 / A.M. Bandurka. – X.: Ukr. yurid. akademi, 1994. – 158.
11. Zubach A. V., Kokorev A. N. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennix del v voprosax i otvetax: uchebnoe posobie. Izdanie vtroe, ispravlennoe i dopolnennoe. – M.: mosu mvd Rossii. izd-vo «shhit-m», 2007. – 352 s.
12. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennix del. Chast obshhaya: ucheb'nik. – M.: Cokr MVD Rossii, 2009. – 264 s.