

*На правах рукописи*



**Куликова Наталья Сергеевна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ  
В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Краснодар – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный руководитель** – кандидат юридических наук, профессор  
**Занина Татьяна Митрофановна**

**Официальные оппоненты:** **Шергин Анатолий Павлович**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
главный научный сотрудник  
ВНИИ МВД России;

**Бочаров Сергей Николаевич**,  
кандидат юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного  
права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя

**Ведущая организация** – Нижегородская академия  
МВД России

Защита состоится 3 февраля 2017 г. в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.017.02 при Краснодарском университете МВД России по адресу: 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, корпус «А4», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Краснодарского университета МВД России по адресу: [креду.мвд.рф](http://креду.мвд.рф)

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » ноября 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Грибанов Евгений Викторович

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 выносятся 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 государстве, 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 чувствительными 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 нарушения Правил дорожного движения пока не является достаточным для того, чтобы все участники дорожного движения соглашались с объективностью установления факта нарушения, что отрицательно сказывается на обеспечении законности в деятельности по осуществлению административного надзора за безопасностью дорожного движения. В настоящее время указанные сомнения компенсируются небольшими по уровню штрафами, оспаривание которых лишено практического смысла. Но такое положение не будет сохраняться неопределенно долго, в силу чего требуется существенное повышение уровня детализации и конкретизации правового регулирования как на законодательном, так и на подзаконном уровне.

5. 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.

6. 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 оборотоспособных 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.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; раскрывается степень ее разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; характеризуются методологическая, нормативная, теоретическая и эмпирическая основы работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость результатов исследования; приводятся данные об апробации и внедрении полученных результатов.

Первая глава **«Теоретические основы обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции»** содержит два параграфа.

В первом параграфе **«Законность и дисциплина как юридические категории»** автор раскрывает содержание понятий «законность» и «дисциплина», отмечая, в частности, что определение законности через

категорию «режим», как это часто встречается в современной научной литературе, вряд ли в полной мере научно обоснованно, так как режим – это все же специальное состояние социальной среды, тогда как законность в современной нам действительности является нормальным, повседневным состоянием государственно-организованного общества. По мнению автора, наиболее перспективной является логическая связь категорий «законность» и «правопорядок», так как правопорядок есть некоторый итог как правового регулирования, так и правоприменения. Он может быть основан на законности, а может иметь существенные отклонения от реализации данного принципа. В связи с этим автор полагает, что законность является одной из характеристик правопорядка, позволяющих утверждать, что он базируется на взаимном соблюдении основными сторонами публичных правоотношений – органами государства и гражданами – нормативных установлений.

Важным условием обеспечения законности в деятельности государства и общества является наличие определенной совокупности условий (предпосылок), среди которых можно выделить социально-экономические, политические, идеологические, юридические и организационные. Автор полагает, что состояние законности в обществе и государстве возникает только тогда, когда имеется определенный комплекс указанных предпосылок, ряд из которых можно одновременно рассматривать и в качестве гарантий. На основании вышеизложенного сформулирована авторская дефиниция категории «законность», под которой понимается «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».

В процессе исследования автором был выявлен правовой пробел, заключающийся в том, что среди основных направлений деятельности полиции, определенных Федеральным законом «О полиции», соблюдение законности данным государственным институтом не обозначено, что представляется весьма странным, так как полиция предназначена, прежде всего, для борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности, т. е. для обеспечения важнейших элементов законности в государстве и обществе. Для устранения данного пробела автором сформулированы предложения по дополнению статьи 1 Федерального закона «О полиции», содержание которых вынесено на защиту в качестве отдельного положения.

Раскрывая понятие «дисциплина», автор полагает, что данная категория является широко употребляемым в научной литературе термином, однако применительно к интересам данного диссертационного исследования речь идет о трудовой дисциплине и ее разновидности – служебной дисциплине. В Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дано развернутое определение категории «служебная дисциплина». Проведенный анализ показал, что рассматриваемое понятие находится в некотором промежуточном состоянии между определением воинской дисциплины, содержание которого практически совпадает с требованиями соблюдения законности, и определением служебной дисциплины для гражданских государственных служащих, которое наиболее приближено к общему определению трудовой дисциплины, что позволило сделать вывод о том, что служебная дисциплина сотрудников органов внутренних дел не имеет четко выраженных особенностей, за исключением одной – ее содержанием охватывается, помимо обязанностей, порядок реализации предоставленных сотруднику прав.

В рамках данного параграфа исследования автором также подвергнут научному анализу комплекс мер и действий, направленных на обеспечение служебной дисциплины, определенных Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, выявлены определенные несоответствия и сформулированы предложения по их устранению.

Во втором параграфе *«Теоретические проблемы обеспечения законности в административной деятельности полиции»* анализу подвергнуто содержание понятия «административная деятельность полиции», на основании чего сделан вывод о том, что данный вид служебной деятельности условно обособляется в общем массиве служебных задач полиции, которые носят и уголовно-процессуальный, и оперативно-розыскной характер, тесно взаимосвязан с ними, однако его следует признать устоявшимся научным понятием, имеющим собственное содержание.

Проведенный анализ основных направлений деятельности полиции, определенных статьей 2 Федерального закона «О полиции», показал, что в каждом из них можно найти место для административной деятельности рассматриваемого государственного института. Однако сложившаяся практика показывает, что к административной деятельности относятся все же те ее направления, которые в большей мере довлеют к обеспечению общественной безопасности.

Наиболее емким в смысле обеспечения законности является такое направление, как производство по делам об административных правонарушениях. Законность привлечения к административной ответственности (т. е. наложения административного взыскания) в данном случае не является вопросом, требующим особого внимания: данный порядок в значительной степени формализован. Наиболее проблемными с точки зрения обеспечения законности, по мнению автора, являются применение мер административного принуждения, а также исполнение таких административно-деликтных санкций, как административный арест, административное выдворение за пределы страны и обязательные работы. За ними следуют такие административные функции полиции, как обеспечение безопасности дорожного движения, контроль за осуществлением частной детективной деятельности. В отношении административного надзора со стороны полиции за оборотом оружия также остается много неясного, так как рассматриваемая государственная функция, ранее в течение длительного времени являвшаяся прерогативой органов внутренних дел, в настоящее время передана в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Роль и место полиции в обеспечении надзорных функций в данной сфере деятельности требует существенного уточнения, в связи с тем что полностью исключить полицию из данной деятельности практически невозможно, как было невозможно полностью перераспределить функции в области миграционной деятельности и борьбы с незаконным оборотом наркотических средств в период существования самостоятельных федеральных административных ведомств в сфере миграции и контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Замыкает данный перечень важнейший для деятельности полиции и обеспечения общественной безопасности и общественного порядка институт участковых уполномоченных полиции, на который возложены широкие задачи контактов с населением, осуществления профилактической работы, привлечения граждан и организаций к административной ответственности и многие другие. Учитывая, что именно участковые уполномоченные полиции повседневно контактируют с гражданами, во многом олицетворяют полицию в глазах населения, проблемы обеспечения законности в их деятельности носят, по мнению автора, приоритетный характер.

Вторая глава «**Актуальные проблемы обеспечения законности в административной деятельности полиции**» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «*Актуальные проблемы обеспечения законности в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения*» рассматриваются наиболее существенные с точки зрения обеспечения законности проблемы деятельности данной службы полиции. При этом подчеркивается, что, несмотря на административное обособление многих административных надзорных систем в самостоятельные ведомства (Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ряд других), функцию обеспечения административного надзора в сфере безопасности дорожного движения осуществляют сотрудники органов внутренних дел, так как она неразрывно связана с иными функциями российской полиции.

Автором последовательно рассмотрены проблемы обеспечения законности в деятельности Службы дорожной инспекции и организации движения, реализации функции регистрации и учета автотранспортных средств, функции оценки уровня подготовленности потенциального водителя к самостоятельному управлению автотранспортным средством при его движении в пределах дорог, а также функции надзора за обеспечением безопасности дорожного движения в части надзора за соблюдением участниками дорожного движения Правил дорожного движения.

При этом автором констатируется, что целый ряд организационно-правовых новаций, осуществленных в сфере учета автотранспортных средств и контроля за уровнем знаний Правил дорожного движения потенциальными водителями, позволяет говорить о существенном повышении уровня законности в данной деятельности. Проведенный автором анализ нормативной правовой базы выявил только два проблемных момента в указанных сферах общественных отношений: 1) обоснована необходимость установления для граждан, управляющих тяжелыми автотранспортными средствами, принадлежащими им на праве собственности или на праве аренды и используемыми для перевозки грузов или пассажиров, периодического медицинского осмотра на предмет физической готовности к осуществлению таких перевозок и наделения органов Госавтоинспекции правом проверки наличия соответствующих документов; 2) доказана потребность в установлении четкого срока сохранения визуальных сведений, полученных при записи

процесса проведения практических экзаменов по вождению, в целях последующего обеспечения возможности обнаружения факта неправомерных действий со стороны экзаменатора или кандидата в водители и использования аудио- или видеоматериалов в качестве доказательств при привлечении указанных лиц к юридической ответственности.

Самой сложной с точки зрения обеспечения законности и, по мнению автора, наиболее подверженной коррупционным проявлениям в деятельности Госавтоинспекции остается реализация надзорных функций за соблюдением участниками дорожного движения Правил дорожного движения. Существенным практическим шагом, направленным на повышение уровня законности в данной деятельности, является автоматизация фиксации фактов нарушения Правил дорожного движения специальными техническими средствами, которые в настоящее время получили достаточно широкое распространение.

Проведенный в рамках данного параграфа диссертационного исследования анализ нормативной правовой базы показал наличие в ней слабых мест, отрицательно сказывающихся на достоверности установления вышеуказанными средствами фактов нарушения Правил дорожного движения, влекущих административно-деликтные последствия. К таким правовым нюансам, по мнению автора, следует отнести неопределенность статуса специальных технических средств, предназначенных для фиксации факта нарушения Правил дорожного движения в автоматизированном режиме, отсутствие четкой, нормативно установленной периодичности их поверки и оформления ее результатов, доступности данных документов для изучения их участниками дорожного движения и т. д.

В настоящее время эти нормативные недоработки компенсируются относительно небольшими размерами штрафов, налагаемых за совершение зафиксированных в автоматическом режиме правонарушений, в результате чего подавляющее большинство водителей данный факт не оспаривает. Однако необычайно большое число лиц, привлекаемых ежегодно за такое административное правонарушение, как превышение установленной скорости движения, сопоставимое в некоторых регионах Российской Федерации с общей численностью их населения, не может не вызывать определенных сомнений относительно безупречности функционирования указанных специальных технических средств. Автором сформулирован ряд рекомендаций, направленных на повышение уровня законности в данной деятельности полиции.

Во втором параграфе *«Актуальные проблемы обеспечения законности в деятельности полиции по контролю за частной детективной и охранной деятельностью»* анализируется оставшийся к настоящему времени сегмент лицензионно-разрешительной деятельности полиции – контроль и надзор за частной детективной деятельностью.

Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» определяет частного детектива как «гражданина Российской Федерации, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя, получившего в установленном настоящим Законом порядке лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности и оказывающего услуги, предусмотренные частью второй статьи 3 настоящего Закона». Каких-либо специфических характеристик для данного субъекта в Законе не содержится, только функциональные: гражданин, индивидуальный предприниматель, получивший лицензию на осуществление определенных видов деятельности в виде услуг. Следовательно, суть данной деятельности кроется в перечне услуг.

Анализ полномочий частных детективов показывает, что в этой деятельности имеется прямое пересечение с теми функциями в сфере оперативно-розыскной деятельности, которые выполняют федеральные органы исполнительной власти и, прежде всего, органы внутренних дел в лице полиции. Однако данный факт не делает эту деятельность незаконной. В то же время, реализуя указанные полномочия, частный детектив может относительно легко заступить «на поле» органов, реализующих задачи уголовной юстиции, может осуществлять свою деятельность в интересах, противоречащих интересам государства и т. д.

Возможности оперативных сотрудников полиции и частных детективов не должны совпадать. В противном случае мы получим некие параллельные структуры, активно накапливающие различную информацию о гражданах и организациях, которая затем может быть использована им в ущерб. Однако полномочия частных детективов на проведение определенного комплекса оперативных действий в целях безусловного соблюдения законности в их деятельности, а также законности в деятельности органов внутренних дел, осуществляющих за ними административный надзор, по мнению автора, должны быть обозначены четко, что, к сожалению, в отношении полномочий частных детективов наблюдается не в полной мере. Отдельную проблему составляет запрет на получение и использование информации, со-

держась в специальных и информационно-аналитических базах данных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в нарушение определенного порядка. Сложность заключается в том, что такой порядок в настоящее время отсутствует и легального доступа у частных детективов к банкам данных полиции попросту нет. Естественно, ко всем информационным ресурсам у них доступа и не должно быть в принципе, но к некоторым (например, к банкам данных о похищенном имуществе, о лицах, склонных к рецидиву преступлений, и ряду других) такой доступ может быть осуществлен без ущерба для интересов государства.

Рассмотрены «Правила подготовки заключения о невозможности допуска гражданина Российской Федерации к осуществлению частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности», утвержденные постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587. В данном акте содержится перечень оснований, препятствующих допуску гражданина Российской Федерации к осуществлению частной детективной (сыскной) деятельности «в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности».

Автором анализируется необходимость дальнейшего совершенствования законодательного регулирования в части формулирования четких оснований для отказа в выдаче лицензии частного детектива, ее приостановления или аннулирования.

В третьем параграфе *«Актуальные проблемы обеспечения законности в деятельности участковых уполномоченных полиции»* автор отмечает, что деятельность данной полицейской службы в настоящее время имеет достаточно детальное правовое регулирование. Широта полномочий участкового уполномоченного полиции предопределяет наличие у него совокупности системных знаний законодательства, которым он руководствуется или с которым соприкасается в процессе исполнения своих служебных обязанностей. В рамках данного параграфа исследования обоснована научная позиция о том, что интересы обеспечения законности в деятельности данных должностных лиц полиции требуют периодической проверки знания ими новелл российского законодательства и ведомственной нормативной правовой базы, что должно найти отражение в Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденном приказом МВД

России от 31 декабря 2012 г. № 1166, в качестве конкретной обязывающей нормы. Кроме того, отмечается, что действующие ведомственные нормативные правовые акты МВД России, регулирующие отношения в области предупреждения и пресечения административных правонарушений, в отличие от тех, которые направлены на работу по предупреждению преступлений, не содержат необходимого комплекса обязанностей участковых уполномоченных полиции в данном вопросе, хотя в действительности они существенным образом вовлечены в сферу предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Проведенное исследование установило слабое правовое регулирование такого правомочия участкового уполномоченного полиции, как изъятие у граждан и должностных лиц вещей, признаваемых ограниченно оборотоспособными. Буквальная трансляция общей нормы Федерального закона «О полиции», касающейся данного вопроса, в нормативную базу в качестве конкретного правомочия участкового уполномоченного создает реальную почву для обвинения этих должностных лиц в превышении должностных полномочий. В связи с вышеизложенным автором обоснована необходимость в скорейшей и предельно четкой детализации оснований для изъятия вещей у граждан и должностных лиц, порядка дальнейшего обращения с ними в органе внутренних дел, а также порядка и сроков возврата вещей гражданам и должностным лицам в случае подтверждения их права на владение данными вещами.

Автором также обоснована необходимость признания каждого участкового уполномоченного полиции оператором персональных данных, так как данные должностные лица в процессе служебной деятельности аккумулируют значительно число идентифицирующей информации о гражданах, а также сведений, составляющих личную и семейную тайну.

Автор также обращает внимание на то, что в ведомственных нормативных актах МВД России, в том числе в Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, необходимо более четко определить основания для постановки граждан на профилактический учет, а также правовые последствия, которые должен повлечь за собой данный юридический факт.

В четвертом параграфе ***«Ведомственный контроль за обеспечением законности и служебной дисциплины в деятельности полиции»*** констатируется, что самыми болезненными для имиджа полиции как государственного правоохранительного института являются должностные преступления. Помимо них существенным образом снижают авторитет полиции и общеуголовные преступления, совершаемые

ее сотрудниками, а также иные правонарушения и проступки. С учетом специфики полиции и значительного числа сотрудников органов внутренних дел, обладающих специальными знаниями в области оперативно-розыскной деятельности, криминалистики, науки и техники, позволяющими эффективно скрывать следы преступлений, для целей обеспечения ведомственного контроля за соблюдением законности необходимо формирование особых структур, наделенных существенным комплексом полномочий. В настоящее время такими структурами являются инспекции по личному составу и подразделения собственной безопасности.

Деятельность инспекций по личному составу в части ее нормативного регулирования более открытая, чем деятельность подразделений собственной безопасности, поэтому автору удалось более детально проанализировать действующую ведомственную нормативную правовую базу и констатировать, что более детальной регламентации требует порядок ознакомления руководителя инспекции по личному составу и сотрудников данного подразделения при проведении служебных проверок с документами, составляющими государственную тайну, так как определенные для них в настоящее время полномочия частично входят в противоречие с актами, устанавливающими правила защиты государственной тайны, а также возможность доступа к содержимому металлических хранилищ (сейфов), закрепленных за конкретными сотрудниками полиции, государственными гражданскими служащими и работниками, и порядок изъятия и последующего хранения находящихся в них документов и вещей.

Подразделения собственной безопасности органов внутренних дел имеют статус оперативных подразделений, образуют обособленную централизованную систему, многие аспекты их деятельности носят закрытый характер и не могут быть исследованы в рамках открытой работы. Тем не менее, при анализе «Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» автором был выявлен ряд неточностей и противоречий, которые могут отрицательно сказаться на преобразовании ее положений в нормы конкретных актов, обязательных для исполнения в органах внутренних дел, и в конечном итоге на обеспечении законности в деятельности по реализации задач собственной безопасности (путаница в части установления категорий служебных сведений, подлежащих защите, формулирования ряда внешних угроз безопасности органов внутренних дел, конкретизации понятия «охраняемые законом интересы» применительно к органам внутренних дел и т. д.).

Определенную озабоченность с точки зрения соблюдения законности вызывает у автора наличие особой процедуры проведения служебных проверок в отношении личного состава подразделений собственной безопасности, фактически замыкающей расследования внутри данной службы, что создает предпосылки для снижения объективности при их осуществлении. Автор полагает, что соблюдение секретности не может в данном случае являться оправданием для такого решения, тем более что особая секретность из факта принадлежности конкретного лица к системе обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел не вытекает. Следовательно, участие в проведении таких служебных проверок руководителей инспекций по личному составу соответствующих органов внутренних дел является вполне оправданным.

В **заключении** автор подводит итоги проведенного исследования, делает акцент на наиболее значимых из достигнутых результатов.

### **Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

#### ***Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Минобрнауки России:***

1. Куликова Н.С., Никитин В.В. Ответственность сотрудника органов внутренних дел за совершение дисциплинарного проступка // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 81–85 (0,8 п. л./ 0,7 п. л.).

2. Куликова Н.С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 55–61 (0,7 п. л.).

3. Куликова Н.С. О проблемах организации контроля за дорожным движением с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – № 3. – С. 145–152 (0,5 п. л.).

4. Куликова Н.С. Проблемные вопросы обеспечения законности при осуществлении лицензионно-разрешительной работы в сфере оборота оружия // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2016. – № 3 – С. 44–46 (0,2 п. л.).

5. Куликова Н.С. Определение и содержание законности как юридического принципа, метода и состояния общественных отношений // Общество и право. – 2016. – № 2 – С. 48–53 (0,4 п. л.).

***Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:***

6. Куликова Н.С. К вопросу о понятии коррупции // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в 3 тысячелетии: сборник материалов Международной научно-практической конференции* (Воронеж, 27 июня 2013 г.). Ч. 1: Юридические науки. Правоохранительная деятельность. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – С. 35–40 (0,4 п. л.).

7. Куликова Н.С. Увольнение со службы в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в 3 тысячелетии: сборник материалов Международной научно-практической конференции* (Воронеж, 10 июня 2015 г.). Ч. 2: Юридические науки. Правоохранительная деятельность. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2015. – С. 46–50 (0,3 п. л.).

8. Куликова Н.С. Некоторые сущностные характеристики служебной дисциплины в органах внутренних дел // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина* (25 марта 2016 г.): в 3 ч. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – Ч. 3. – С. 145–149 (0,3 п. л.).

9. Куликова Н.С. К вопросу о соотношении административной и оперативно-разыскной деятельности полиции // *Инновационная наука*. – 2016. – № 3. – С. 69–70 (0,1 п. л.).

10. Куликова Н.С. Обеспечение законности при организации профилактической деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел // *Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних: сборник материалов межведомственного круглого стола*. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – С. 82–87 (0,3 п. л.).

11. Куликова Н.С. Актуальные вопросы обеспечения дисциплины в деятельности сотрудников ОВД // *Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений: сборник материалов Международной научно-практической конференции*. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – С. 56–58 (0,2 п. л.).

Подписано в печать 27.10.2016. Печ. л. 1,2.  
Тираж 120 экз. Заказ 513.

---

Краснодарский университет МВД России.  
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.

