ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ ПОВЫШЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ МВД РОССИИ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОВД

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

Под редакцией доктора юридических наук, профессора,
заслуженного сотрудника органов внутренних дел
Российской Федерации **М. В. Костенникова**,
доктора юридических наук, профессора **А. В. Куракина**

Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ▪ Юрайт ▪ 2015

УДК 342(075.8)
ББК 67.401.21я73
А31

***Ответственные редакторы*:**

Костенников Михаил Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;

Куракин Алексей Валентинович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры подготовки сотрудников в сфере миграции Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России.

***Рецензенты*:**

Барциц И. Н. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Овчинников Н. А. — кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, генерал-полковник полиции, директор Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств — участников СНГ.

А31

Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 521 с. — Серия : Специалист.

ISBN 978-5-9916-4768-7

В учебнике рассматриваются административно-правовые и организационные вопросы, касающиеся деятельности органов внутренних дел. В общей части учебника раскрываются базовые вопросы и особенности административной деятельности органов внутренних дел, ее формы и методы, а также освещаются внутриорганизационная административная деятельность служб и подразделений органов внутренних дел и статус субъектов управления в сфере внутренних дел на различных уровнях. В особенной части рассмотрены основные направления деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также административно-процессуальная деятельность органов внутренних дел и особенности взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в деле обеспечения правопорядка.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений (в том числе образовательных учреждений МВД России), обучающихся по юридическим направлениям и специальностям, аспирантов, преподавателей, а также практических работников, повышающих квалификацию по программам дополнительного профессионального образования в системе МВД России.

УДК 342(075.8)
ББК 67.401.21я73

Учебник подготовлен при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс»

ISBN 978-5-9916-4768-7

© Коллектив авторов, 2014
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Авторский коллектив **8**

Принятые сокращения **10**

Предисловие **12**

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 1. Основы административной деятельности органов внутренних дел (полиции) **21**

1.1. Понятие и принципы административной деятельности органов внутренних дел (полиции) 21

1.2. Формы и методы реализации административной деятельности органов внутренних дел (полиции) 30

1.3. Национальная безопасность Российской Федерации и роль административной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, в ее обеспечении 38

1.4. Основные направления деятельности органов внутренних дел (полиции) по обеспечению общественной безопасности 56

1.5. Принципы деятельности российской полиции 63

1.6. Контроль за административной деятельностью органов внутренних дел (полиции) 70

Вопросы и задания для самоконтроля 77

Глава 2. Правовое положение Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных органов управления в сфере внутренних дел **78**

2.1. Правовое положение МВД России 78

2.2. Правовое положение главных управлений МВД России по федеральным округам 93

2.3. Правовое положение МВД республик, главных управлений МВД по субъектам Российской Федерации 97

2.4. Правовое положение отделов и управлений МВД России по районам 109

2.5. Правовое положение органов внутренних дел на транспорте 122

Вопросы и задания для самоконтроля 133

Глава 3. Правовое положение и организационное построение управленческих и кадровых аппаратов органов внутренних дел..... 134
3.1. Правовое положение и организационное построение организационно-аналитических подразделений органов внутренних дел 134
3.2. Правовое положение и организационное построение дежурных частей органов внутренних дел..... 139
3.3. Правовое положение и организационное построение кадровых аппаратов органов внутренних дел 144
3.4. Правовое положение и организационное построение информационных центров МВД России 151
3.5. Правовое положение и организационное построение тыловых и финансово-экономических подразделений МВД России 159
3.6. Правовое положение и организационное построение экспертных учреждений МВД России..... 165
3.7. Правовое положение и организационное построение правовых подразделений (юридической службы) МВД России 171
3.8. Правовой статус внутренних войск МВД России 184
Вопросы и задания для самоконтроля..... 190

Раздел II. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПОЛИЦИИ

Глава 4. Права и обязанности полиции 195
4.1. Права полиции..... 195
4.2. Обязанности полиции..... 201
4.3. Правовые основы и порядок применения полицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия..... 208
4.4. Применение полицией физической силы..... 211
4.5. Применение полицией специальных средств..... 213
4.6. Применение полицией огнестрельного оружия 231
4.7. Гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции 236
Вопросы и задания для самоконтроля..... 237

Глава 5. Правовое положение сотрудника органа внутренних дел (полицейского) и прохождение им службы 238
5.1. Права сотрудника полиции..... 238
5.2. Обязанности сотрудника полиции..... 240
5.3. Прохождение службы в органах внутренних дел..... 242
5.4. Социальная защита сотрудников органов внутренних дел 258
5.5. Противодействие коррупции в органах внутренних дел..... 262
5.6. Поощрение и награждение сотрудников органов внутренних дел 268
5.7. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел..... 270
Вопросы и задания для самоконтроля..... 277

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел III. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТРАСЛЕВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 6. Правовое положение и организация деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности..... 283

6.1. Правовое положение и организация деятельности подразделений патрульно-постовой службы полиции 283

6.2. Правовое положение и организация деятельности участковых уполномоченных полиции 289

6.3. Правовое положение и организация работы полиции по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности 295

6.4. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению безопасности дорожного движения 306

6.5. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению имущественной безопасности 313

6.6. Правовое положение и организация деятельности подразделений по делам несовершеннолетних 317

6.7. Правовое положение и организация деятельности полиции по обеспечению миграционной политики 326

6.8. Правовое положение и организация деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых 338

Вопросы и задания для самоконтроля 348

Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ, ПРИНУЖДЕНИЕ, УБЕЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 7. Административная юрисдикция и ее реализация в деятельности органов внутренних дел..... 353

7.1. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) 353

7.2. Понятие и признаки административного правонарушения 356

7.3. Состав административного правонарушения и его содержание 359

7.4. Квалификация административных правонарушений 368

7.5. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) 375

7.6. Производство по обращениям в органах внутренних дел (полиции) 385

Вопросы и задания для самоконтроля 392

Глава 8. Административное принуждение и убеждение в деятельности органов внутренних дел..... 393
8.1. Меры административного предупреждения, применяемые органами внутренних дел 393
8.2. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел 396
8.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами внутренних дел 400
8.4. Меры административной ответственности, применяемые органами внутренних дел 405
8.5. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел 408
Вопросы и задания для самоконтроля 409

Глава 9. Предупреждение и пресечение органами внутренних дел отдельных видов административных правонарушений 411
9.1. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок 411
9.2. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность 415
9.3. Административные правонарушения против порядка управления 418
9.4. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность 422
9.5. Административные правонарушения в сфере экономики 425
Вопросы и задания для самоконтроля 428

Глава 10. Административный надзор органов внутренних дел: организация и осуществление 429
10.1. Установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 429
10.2. Организация осуществления административного надзора за поднадзорным лицом 438
10.3. Административная ответственность за нарушение требований административного надзора 448
10.4. Уголовная ответственность за нарушение требований административного надзора 450
10.5. Основания и порядок продления срока административного надзора и его прекращения 453
Вопросы и задания для самоконтроля 457

Раздел V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Глава 11. Организация и деятельность органов внутренних дел в условиях специальных правовых режимов..... 461
11.1. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению чрезвычайного положения 461

11.2. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению военного положения 466
11.3. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел (полиции) в условиях правового режима контртеррористической операции 470
11.4. Правовое регулирование и организация деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий 474
Вопросы и задания для самоконтроля 486

Глава 12. Полиция и гражданское общество 488
12.1. Общественный контроль как основополагающий принцип деятельности полиции правового демократического государства 488
12.2. Формы общественного контроля в системе МВД России 491
Вопросы и задания для самоконтроля 517

Литература 518

Авторский коллектив

Адмиралова Ирина Александровна, кандидат юридических наук, доцент — гл. 3 (п. 3.6);

Босхамджиева Наталья Антоновна, кандидат юридических наук — гл. 10 (совместно с Е. В. Кашкиной, Е. В. Трегубовой, К. А. Кареевой-Попелковской);

Бочаров Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, профессор — гл. 6 (п. 6.3);

Горин Евгений Владимирович, кандидат юридических наук, доцент — гл. 6 (п. 6.5);

Гришковец Алексей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор — гл. 12;

Демидов Юрий Николаевич, доктор юридических наук, профессор — предисловие, гл. 11 (п. 11.4);

Елисеев Андрей Викторович, кандидат юридических наук, доцент — гл. 2 (п. 2.1—2.3, 2.5);

Зубач Анатолий Васильевич, кандидат юридических наук, доцент — гл. 3 (п. 3.1—3.5, 3.8, совместно с Г. В. Марьяном);

Иванова Лариса Васильевна, кандидат юридических наук — гл. 6 (п. 6.7);

Кареева-Попелковская Кристина Александровна, кандидат юридических наук — гл. 10 (совместно с Е. В. Кашкиной, Е. В. Трегубовой, Н. А. Босхамджиевой);

Кашкина Екатерина Валерьевна, кандидат юридических наук — гл. 6 (п. 6.1, 6.2, 6.4), гл. 10 (совместно с Е. В. Трегубовой, К. А. Кареевой-Попелковской, Н. А. Босхамджиевой);

Костенников Михаил Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации — гл. 1 (п. 1.5), 4 (п. 4.1 и 4.2, совместно с А. В. Куракиным), 5;

Купреев Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент — гл. 1 (п. 1.1 и 1.2);

Куракин Алексей Валентинович, доктор юридических наук, профессор (*руководитель авторского коллектива*) — гл. 1 (п. 1.6), 4 (п. 4.1 и 4.2, совместно с М. В. Костенниковым), 7, список литературы;

Макаров Алексей Анатольевич, кандидат экономических наук — гл. 2 (п. 2.4), 3 (п. 3.7), 6 (п. 6.8);

Марьян Гайк Всеволодович, кандидат юридических наук — гл. 3 (п. 3.1—3.5, 3.8, совместно с А. В. Зубачем);

Молянов Алексей Юрьевич, кандидат технических наук, доцент — гл. 4 (п. 4.3—4.7);

Обыденова Татьяна Викторовна, кандидат юридических наук, доцент — гл. 6 (п. 6.6);

Редкоус Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор — гл. 1 (п. 1.3 и 1.4), 11 (п. 11.1—11.3);

Трегубова Елена Валентиновна, кандидат юридических наук, доцент — гл. 10 (совместно с Е. В. Кашкиной, К. А. Кареевой-Попелковской, Н. А. Босхамджиевой);

Труфанов Михаил Егорович, доктор юридических наук, профессор — гл. 8, 9.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

2. Органы власти

МВД России, Министерство — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

3. Прочие сокращения

АИС — автоматизированная информационная система

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ГУ МВД России — Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации

ГУОБДД — Главное управление обеспечения безопасности дорожного движения

ГУТ МВД России — Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации

ДПС — дорожно-патрульная служба

ДТП — дорожно-транспортное происшествие

ИВС — изолятор временного содержания

МВД — министерство внутренних дел (субъекта Российской Федерации)

ОМВД — отдел Министерства внутренних дел Российской Федерации

ООН — Организация Объединенных Наций

ППСП — патрульно-постовая служба полиции

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СИЗО — следственный изолятор

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

УМВД России — управление Министерства внутренних дел Российской Федерации

УТМВД России — управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации

ФГУП — федеральное государственное унитарное предприятие

гл. — глава (-ы)

млн — миллион (-ы)

п. — пункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

Предисловие

Практически каждый этап социально-экономического и политического развития нашей страны ставит перед органами внутренних дел новые задачи в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Новые вызовы и угрозы заставляют все время модернизировать полицейскую деятельность, осуществлять техническое и кадровое переоснащение органов внутренних дел. Несмотря на изменение форм и методов функционирования государственной власти, развитие демократических традиций и народовластия, сотрудник полиции, какую бы должность он ни занимал, остается основным представителем исполнительной власти, к которому в силу целого ряда объективных и субъективных причин вынуждены обращаться граждане и представители юридических лиц. В связи с этим необходимо непрерывно проводить работу по совершенствованию правовых и организационно-тактических основ деятельности органов внутренних дел. В современный период крайне важно проводить систематическую работу по укреплению морально-психологического климата в служебных коллективах органов внутренних дел, осуществлять подготовку и отбор квалифицированных и честных кадров, создавать для наиболее достойных и подготовленных сотрудников условия для их профессионального и нравственного роста. Именно эти, а также и целый ряд иных задач, связанных с повышением эффективности деятельности органов внутренних дел, стоят перед руководителями МВД России самого различного уровня.

Административная деятельность органов внутренних дел как направление исполнительно-распорядительной деятельности государственной власти занимает центральное место в деле охраны общественного порядка, обеспечении общественной и личной безопасности граждан. Традиционно считается, что более 90% рабочего времени сотрудников органов внутренних дел занимает именно административная деятельность, которая осуществляется с помощью самых различных форм и методов. Так, граждане в своей повседневной деятельности чаще всего сталкиваются с реализацией административной деятельности полиции, представители которой обеспечивают безопасность дорожного движения, осуществляют патрулирование на улицах и местах массового скопления и прохода граждан, обеспечивают безопасность пассажиров на различных видах транспорта. В рамках административной деятельности органы внутренних дел в целом и полиция в частности осуществляют взаимодействие с различными органами государственной власти. Также нужно отметить, что в рамках административной деятельности органы внутренних дел предоставляют гражданам и юри-

дическим лицам различные государственные услуги, например, в сфере обеспечения имущественной безопасности, разрешительной системы, информационного обеспечения и др.

Несмотря на важность этого направления административной деятельности органов внутренних дел, основное место в содержании этого вида деятельности занимают вопросы борьбы с преступностью, административными правонарушениями, а также защитой прав и свобод граждан. Перечисленные функции административной деятельности органов внутренних дел выполняют сформированные службы и подразделения полиции, которые в каждодневном и непрерывном режиме выполняют перечисленные выше задачи, ради которых собственно и создан полицейский аппарат современного Российского государства.

Следует отметить, что на острие самых серьезных проблем в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности стоит участковый уполномоченный полиции, который, по сути, соединил в себе все основные функции полиции и в повседневном режиме реализует их на своем административном участке. Так сложилось, особенно в крупных городах, что именно от качества работы участкового уполномоченного полиции зависят уровень правопорядка в местах компактного проживания граждан, а также степень их личной и имущественной безопасности. Зачастую без помощи участкового уполномоченного полиции сотрудники уголовного розыска не в силах быстро раскрывать многие тяжкие преступления, а также задерживать подозреваемых в их совершении лиц.

Одним из важнейших подразделений полиции, осуществляющих административную деятельность, является патрульно-постовая служба. Работу патрульного полицейского, особенно на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, трудно переоценить. Ее ежедневно наблюдают десятки тысяч граждан, и в случае возникновения какой-либо чрезвычайной ситуации, совершения административного правонарушения или преступления именно к сотруднику патрульно-постовой службы полиции граждане обращаются в целях получения от него необходимой помощи или оказания содействия в разрешении возникшей ситуации.

Другие службы полиции, осуществляющие внешнюю административную деятельность, также выполняют достаточно важные государственные функции, касающиеся, например, профилактики детской и подростковой деликтности. Полиция выполняет и целый ряд функций по обеспечению и исполнению миграционного законодательства, осуществляет контроль за работой частных детективных охранных структур и т.д.

Особое место в содержании административной деятельности полиции занимает административно-юрисдикционная деятельность, а именно производство по делам об административных правонарушениях. В этом направлении полиция наделяется все большей компетенцией, а административные наказания, применяемые полицией за самые различные правонарушения, с каждым годом становятся все более строгими. Именно поэтому любой сотрудник полиции обязан следить за изменениями в действующем законодательстве, которые касаются вопросов реализации административной ответственности.

Учитывая социальную нестабильность, а также систематически происходящие в различных частях нашей страны чрезвычайные события, которые вызваны природными и техногенными причинами, сотрудники полиции должны знать и умело применять тактические приемы и средства охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, массовых беспорядков, социальных волнений и т.д.

В связи с повышением социальной активности институтов гражданского общества, а также большого количества граждан, непосредственно заинтересованных в обеспечении правопорядка, органы внутренних дел должны и могут использовать свой потенциал в правоохранительных целях. По сути является аксиомой тот факт, что без поддержки и помощи общественности полиция едва ли сможет реализовать свои задачи в решении вопросов защиты прав граждан и борьбы с преступностью. Исходя из этого, в ходе осуществления административной деятельности полиция должна вовлекать достойных граждан в дело охраны общественного порядка, постоянно совершенствовать формы и методы своей работы в этом направлении.

Все направления внешней административной деятельности органов внутренних дел между собой взаимосвязаны и логически дополняют друг друга, следовательно, каждый сотрудник полиции должен знать основные направления административной деятельности органов внутренних дел.

Для того чтобы внешняя административная деятельность органов внутренних дел была эффективной, в сфере внутренних дел осуществляется внутриорганизационная административная деятельность, которая связана с материально-техническим обеспечением органов внутренних дел, подготовкой нормативных правовых актов, а также обеспечением законности и дисциплины среди личного состава органов внутренних дел.

Поэтому учебный курс «Административная деятельность органов внутренних дел» принято условно подразделять на общую и особенную части.

Административная деятельность органов внутренних дел — традиционная учебная дисциплина, которая преподается в образовательных учреждениях системы МВД России. Она гармонично связана с курсом административного права, а также с учебной дисциплиной «Основы управления в органах внутренних дел». Тем не менее это самостоятельный предмет, требующий от изучающего его курсанта (слушателя) должного внимания, поскольку значительная часть общественных отношений с участием органов внутренних дел регламентируется подзаконными нормативными правовыми актами МВД России.

В ходе изучения курса административной деятельности органов внутренних дел у курсантов и слушателей должно сформироваться достаточно четкое представление о сущности административной деятельности вообще и административной деятельности органов внутренних дел в частности. Обучающийся должен получить знания и представления о месте административной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации среди других видов деятельности, осуществляемой этими органами,

а именно оперативно-разыскной[1] и уголовно-процессуальной деятельности.

В результате изучения курса «Административная деятельность органов внутренних дел» обучающийся курсант (слушатель) должен:

- ***знать*** содержание данного вида деятельности, осуществляемой в сфере внутренних дел;
- ***уметь*** анализировать нормативный правовой материал, касающийся административной деятельности органов внутренних дел;
- ***владеть*** знаниями и методикой реализации форм и методов административной деятельности органов внутренних дел.

Все это в совокупности позволит учебному заведению МВД России подготовить специалиста органов внутренних дел, способного эффективно осуществлять свою работу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Демидов Юрий Николаевич,
доктор юридических наук, профессор

[1] Слово «разыскная» в тексте учебника приводится в написании, соответствующем действующим правилам орфографии (см.: Русский орфографический словарь : около 180 000 слов / О. Е. Иванова, В. В. Лопатин, И. В. Нечаева, Л. К. Чельцова ; РАН. Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова ; отв. ред. В. В. Лопатин. 3-е изд., стер. М. : АСТ-Пресс Книга, 2011 ; Орфографический словарь русского языка / Б. З. Букчина, И. К. Сазонова, Л. К. Чельцова. 6-е изд. М. : АСТ-Пресс Книга, 2010), однако в названиях нормативных документов и цитатах сохранена орфография соответствующих источников. — *Примеч. ред.*

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I
ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 1
ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

В результате изучения данной главы студент (курсант) должен:

• ***знать*** сущность административной деятельности органов внутренних дел; место административной деятельности органов внутренних дел среди иных направлений их деятельности; субъектов и объекты административной деятельности органов внутренних дел; основные принципы обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел;

• ***уметь*** работать с ведомственными нормативными правовыми актами МВД России, регламентирующими административную деятельность органов внутренних дел; различать виды административной деятельности органов внутренних дел; классифицировать формы и методы административной деятельности органов внутренних дел;

• ***владеть*** базовой терминологией административной деятельности органов внутренних дел; основными положениями законодательства, регламентирующего наиболее крупные направления административной деятельности органов внутренних дел.

1.1. Понятие и принципы административной деятельности органов внутренних дел (полиции)

В процессе своей деятельности органы внутренних дел (полиции) осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых они в соответствии со своей компетенцией вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами. Характер административных функций, реализуемых органами внутренних дел, обусловлен перечнем направлений деятельности полиции, установленным Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». В частности, в компетенцию полиции входят: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Административные функции органов внутренних дел (полиции) реализуются

в рамках их административной деятельности, которая наряду с уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной деятельностью относится к числу наиболее важных и емких по содержанию видов работы.

Понятие административной деятельности известно отечественному праву еще с дореволюционных времен: до октября 1917 г. весьма распространенным было предложенное О. Майером определение административной деятельности как всякой государственной деятельности, не являющейся законодательной и судебной. Фактически О. Майер указывал на исполнительно-распорядительный характер административной деятельности, что позволяет связывать ее с определенной сферой государственной деятельности — сферой государственного управления; с определенной совокупностью государственных органов, ее осуществляющих, — органов исполнительной власти; а также с возможностью ее осуществления — предоставлением уполномоченным государственным органам соответствующих административных полномочий (обязанностей и прав). Оперирование данным понятием продолжалось и в советское время. К примеру, И. И. Евтихиев понимал под административной деятельностью деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения. По его мнению, конкретное содержание административной деятельности должно определяться теми задачами, которые призвано разрешить государственное управление на определенном этапе развития государства[1].

Указанные представления находят свое подтверждение и в современных подходах к определению административной деятельности, которая рассматривается как в общем, так и в прикладных аспектах. Наиболее общее определение *административной деятельности* в современной науке административного права предлагает Д. Н. Бахрах: «Административная деятельность — это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие»[2]. В прикладном аспекте, применительно к определенному органу исполнительной власти или совокупности органов с однородной компетенцией, вопросы административной деятельности чаще всего рассматриваются с позиций органов внутренних дел. В данном контексте административная деятельность органов внутренних дел определяется как «целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»[3]. Существует и такое определение: «Административная деятельность органов внутренних дел представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы подчиненных аппаратов, служб, подразделений, их сотрудников и практическому осуществлению административно-правовыми способами,

---

[1] См.: *Евтихиев И. И.* Виды и формы административной деятельности органов государственного управления : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 174.

[2] *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М., 2000. С. 10.

[3] Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. М., 1998. С. 38.

формами и методами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»[1].

Разработанные теорией административного права общие подходы к определению административной деятельности, а также приведенные определения данного понятия, позволяют выделить ряд *признаков административной деятельности органов внутренних дел*:

- государственно-властный характер, обусловленность целями и задачами государственного управления;
- исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, определяемый компетенцией органов внутренних дел;
- предупредительная, профилактическая направленность.

Государственно-властный характер административной деятельности органов внутренних дел выражается в том, что она осуществляется от имени государства с учетом тех актуальных задач в сфере внутренних дел, которые призваны решать государственные институты на конкретном этапе развития страны.

Исполнительно-распорядительный, *подзаконный* характер административной деятельности органов внутренних дел означает, что она направлена на повседневное, непосредственное, практическое исполнение законодательных актов РФ, актов Президента России и Правительства РФ в сфере внутренних дел, т.е. по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Для выполнения данных задач органы внутренних дел наделяются широким кругом административно-распорядительных полномочий, в том числе по применению мер административного принуждения.

Предупредительная, *профилактическая направленность* административной деятельности органов внутренних дел проявляется в максимально упреждающем воздействии на общественные группы и отдельные личности в целях недопущения совершения противоправных действий, оперативного их пресечения.

Административная деятельность должна осуществляться четко в рамках установленной государством компетенции. Органы внутренних дел при реализации своих административных функций не должны уклоняться от реализации своей компетенции, равно как и выходить за ее пределы. Устанавливая компетенцию государственного органа, государство ставит его в определенные рамки, за несоблюдение которых конкретные должностные лица несут юридическую ответственность.

Существуют «узкий» и «широкий» подходы к пониманию *содержания административной деятельности* органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел).

Согласно «узкому» подходу, основное содержание административной деятельности составляет внешняя правоприменительная деятельность по реализации административных полномочий. Но какие именно полномочия являются административными? Ответ на данный вопрос кроется

---

[1] Административная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие для вузов / под ред. В. Я. Кикотя. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2003. С. 24.

в понятии **правоприменительной деятельности органов исполнительной власти**. Одно из наиболее удачных определений данного понятия дал в свое время В. А. Юсупов: это «оперативно-исполнительная или юрисдикционная государственно-властная, подзаконная деятельность исполнительно-распорядительных органов, направленная на осуществление конкретных функций государственного управления»[1]. Указанное определение, рассматриваемое через призму современного административно-правового регулирования, позволяет обозначить два самостоятельных блока административных полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти (в том числе органами внутренних дел):

- *процедурные* (выполнение административных процедур);
- *юрисдикционные*.

Реализация этих двух блоков административных полномочий и составляет содержание административной деятельности органов внутренних дел (в узком его понимании).

Административно-процедурная деятельность по своему содержанию охватывает реализацию органами внутренних дел государственных функций в административно-правовой сфере. Государственные функции, реализуемые органами внутренних дел, вытекают из перечня основных функций органов исполнительной власти, закрепленного Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В административно-правовой сфере органы исполнительной власти реализуют:

- *функции по контролю и надзору*, в том числе осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения; выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;
- *функции по оказанию государственных услуг*, т.е. предоставление услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

В ходе проведенной в Российской Федерации административной реформы в систему государственного управления были внедрены стандарты реализации государственных функций и предоставления государственных услуг. По каждой функции и услуге разрабатывается соответствующая административная процедура, закрепляемая в рамках административного регламента и включающая в себя ряд элементов: процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; типичный «набор» юридических документов, принимаемых субъектами компетенции; стадии и виды деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность

---

[1] *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юрид. лит., 1979. С. 24.

совершения юридических действий и их связь; временна́я характеристика (сроки, продолжительность, периодичность)[1].

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют лицензионно-разрешительные процедуры, регистрационное производство, в частности в сферах обеспечения безопасности дорожного движения, контроля за соблюдением законодательства в области оборота оружия, контроля за соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Все административные процедуры, осуществляемые органами внутренних дел, реализуются в соответствии с указанными выше стандартами[2].

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют также *производство по жалобам*, которое направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Общий порядок рассмотрения жалоб граждан регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел) представляет собой установленную нормами административного права совокупность полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц разрешать во внесудебном порядке споры в административно-правовой сфере и привлекать лиц к юридической ответственности. Специфическими чертами административной юрисдикции являются правоохранительный, принудительный характер, а также множественность субъектов, ее осуществляющих.

В рамках административно-юрисдикционной деятельности органы внутренних дел осуществляют *производство по делам об административных правонарушениях*. Данный вид производства осуществляется в соответствии с требованиями КоАП РФ и является административно-процессуальной деятельностью, реализуемой органами внутренних дел и их должностными лицами. Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя возбуждение дела об административном правонарушении,

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 324.

[2] См., например: приказ МВД России от 07.11.2011 № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования».

административное расследование, рассмотрение дела об административном правонарушении, сбор и оценку доказательств, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, принятие решения по делу, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнение постановлений.

При «широком» подходе к определению административной деятельности органов внутренних дел в ее содержании выделяется и так называемая *внутриорганизационная деятельность*. Она обеспечивает четкое функционирование служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе распределение функциональных обязанностей, определение структуры штатов, планирование и контроль работы, подбор, расстановку и воспитание кадров, делопроизводство и т.д. Внутриорганизационная деятельность охватывает все службы и подразделения органов внутренних дел, включая и те, которые осуществляют оперативно-разыскную и уголовно-процессуальную деятельность. Она складывается из руководства со стороны вышестоящих органов работой подчиненных органов и непосредственного управления начальниками и другими должностными лицами внутри каждого органа (службы).

В рамках внутриорганизационной деятельности в органах внутренних дел осуществляется *дисциплинарное производство*. Данный вид производства заключается в применении к государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий. Характерным для дисциплинарного производства является то, что дисциплинарное взыскание налагается в порядке служебного подчинения, т.е. должностным лицом, которому государственный служащий подчинен по службе и которое обладает в отношении государственного служащего дисциплинарной властью. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377.

Несмотря на всю важность и необходимость, внутриорганизационная деятельность имеет вспомогательное значение и призвана обеспечить надлежащую организацию работы органов внутренних дел по выполнению возложенных на них задач, направленных вовне. Напротив, внешняя административная деятельность органов внутренних дел является основной, так как в процессе ее осуществления практически реализуются задачи и функции, определяющие их назначение. Она выходит за рамки внутриорганизационных отношений и распространяется на граждан, а также на неподчиненные государственные и негосударственные организации.

Таким образом, **административная деятельность органов внутренних дел** представляет собой самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел.

Административная деятельность органов внутренних дел осуществляется на основе определенных **принципов**, т.е. основных руководящих идей и правил, которыми руководствуются органы внутренних дел при решении поставленных перед ними задач. Принципы носят объективный характер, действуют независимо от субъективных воззрений и желаний отдельных лиц. Отклонение от их соблюдения может значительно снизить эффективность административной деятельности и нанести серьезный ущерб интересам построения правового государства. Важнейшее значение принципов как политико-юридической категории состоит в том, что им должны соответствовать все остальные нормы права, относящиеся к конкретным сферам осуществления административной деятельности органов внутренних дел.

Принципы административной деятельности органов внутренних дел (полиции) закреплены в Конституции РФ, Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральном законе «О полиции» и других законодательных актах, регламентирующих вопросы реализации административной деятельности. В зависимости от сферы воздействия выделяются *три группы принципов*:

- всеобщие принципы, имеющие отношение к деятельности всех государственных органов;
- принципы, имеющие отношение к деятельности всех органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства;
- отраслевые принципы организации и деятельности органов внутренних дел (полиции).

Принципы первой группы — *всеобщие принципы деятельности всех государственных органов* — сформулированы в Конституции РФ:

1) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2);

2) права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18);

3) государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19).

Принципы второй группы — *принципы обеспечения безопасности* — закреплены в ст. 2 Федерального закона «О безопасности»:

— соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

— законность;

— системность и комплексность применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

— приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

— взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Принципы третьей группы — *отраслевые принципы организации и деятельности органов внутренних дел* (*полиции*) — закреплены в гл. 2 Федерального закона «О полиции». На них следует остановиться более подробно, так как они имеют непосредственное отношение к административной деятельности полиции.

Полиция осуществляет свою административную деятельность на основе **соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина**. Деятельность, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. При осуществлении административной деятельности сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Он обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. Федеральным законом «О полиции» (ст. 5) установлены требования к действиям сотрудника полиции при обращении к гражданину, при обращении к нему гражданина, а также требование обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

Принцип законности. Полиция осуществляет свою административную деятельность в точном соответствии с законом. Всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства. Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных законом (ст. 6 Федерального закона «О полиции»).

Принцип беспристрастности. В соответствии с этим принципом полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии

и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций. Он должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию, а также как в служебное, так и во внеслужебное время воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции (ст. 7 Федерального закона «О полиции»).

Принцип открытости и публичности. Административная деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ, а также не нарушает прав граждан и организаций. Граждане и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой законодательно ограничен. Полиция должна регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через СМИ, Интернет, а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и гражданами (ст. 8 Федерального закона «О полиции»).

Принцип общественного доверия и поддержки граждан. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры к восстановлению нарушенных прав и свобод, а также принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции[1]. Сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданные гласности сотрудником полиции, в случае признания их не соответствующими действительности судом, следователем, органом дознания или самой полицией должны быть опровергнуты в той же форме, в какой они были преданы гласности, в возможно короткий срок, но не превышающий одного месяца со дня признания таких сведений не соответствующими действительности. МВД России проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. При этом общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции (ст. 9 Федерального закона «О полиции»).

Принцип взаимодействия и сотрудничества. Полиция при осуществлении своей административной деятельности взаимодействует с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами и может использовать возможности иных организаций. Государственные и муници-

[1] См.: приказ МВД России от 15.08.2012 № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции».

пальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей, а полиция в свою очередь оказывает им содействие в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. Взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «О полиции»).

Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. В соответствии с данным принципом полиция применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействия с другими правоохранительными, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями. Полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеофиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности (ст. 11 Федерального закона «О полиции»).

Помимо обозначенных групп принципов существуют принципы, на основе которых реализуются отдельные виды административной деятельности органов внутренних дел, например, *принципы лицензирования* (закреплены Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»), *принципы производства по делам об административных правонарушениях*.

Выделяются также и так называемые **специальные принципы** административной деятельности органов внутренних дел, которые подразделяются на организационные и тактические.

К организационным принципам относятся: научность и комплексный подход к решению задач; плановость; сочетание территориального и линейного принципов; единоначалие и коллегиальность; сочетание убеждения и принуждения; профилактическая направленность административной деятельности.

Тактическими принципами являются: оперативность; непрерывность и гибкость; комплексность сил и средств; маневренность; наличие резерва сил и средств.

1.2. Формы и методы реализации административной деятельности органов внутренних дел (полиции)

Административная деятельность органов внутренних дел осуществляется в конкретных формах и определенными методами, которые закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах и связаны с реализацией полицией своей компетенции.

Под **формой административной деятельности** понимается определенное административно-правовыми нормами внешне выраженное действие органа внутренних дел (полиции) или конкретного должностного лица, осуществляемое в рамках их компетенции и вызывающее определенные правовые последствия.

Административная деятельность полиции довольно многообразна, ее виды могут классифицироваться по содержанию и способу выражения.

По содержанию формы административной деятельности подразделяются на правотворческую и правоприменительную. *Правотворческая деятельность* состоит в выработке правовых норм, их совершенствовании (изменении, дополнении, отмене), т.е. издании нормативных правовых актов, направленных, как правило, на регулирование внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел. Она осуществляется на основе и во исполнение законодательных актов, актов Президента России, Правительства РФ, других органов государственной власти и носит подзаконный характер. *Правоприменительная деятельность* органов внутренних дел состоит в принятии индивидуальных имеющих юридическое значение актов, т.е. в разрешении на основе норм права индивидуальных конкретных дел и совершении действий юридического характера. Любой орган внутренних дел как субъект применения права в том или ином объеме обладает правоприменительной компетенцией, повседневно реализует функции управления в сфере внутренних дел.

По форме выражения формы административной деятельности могут подразделяться на письменные и устные. *Письменная форма* является основной, она используется при решении вопросов, требующих письменного оформления действий субъектов административной деятельности. Содержание данной формы административной деятельности заключается в подготовке и принятии органами внутренних дел правовых актов (нормативных и индивидуальных), а также совершении юридически значимых действий (составление протоколов, регистрационных актов, выдача справок и др.). *Устная форма* административной деятельности применяется в предусмотренных нормативными правовыми актами случаях при решении вопросов оперативного характера и состоит в отдании устных приказов, распоряжений и команд, влекущих правовые последствия[1].

Важнейшей формой административной деятельности является **административный акт**. Данный термин наиболее ярко выражает волевое властное действие органа исполнительной власти, включающее волеизъявление органа (решение) и его внешнее выражение в процессе выполнения функций, предоставления государственных услуг, порученных ему юридическими предписаниями, — акт, имеющий своей целью вызвать необходимые юридические последствия в соответствующих административно-правовых

---

[1] См.: *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. Л. Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 164.