

Н.А. Овчинников

АКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

В разных направлениях деятельности органов внутренних дел существуют не только общие, но и специфические причины нарушений требований режима законности и дисциплины. Поэтому арсенал административно-правовых средств, направленных на укрепление законности, должен быть достаточно гибким и разнообразным, чтобы дифференцированно и наиболее оптимально воздействовать на причины нарушений законности и адресно воздействовать на соответствующих нарушителей требований режима законности. Для того, чтобы деятельность руководителей, а также соответствующих служб и подразделений органов внутренних дел по укреплению законности и дисциплины была более целенаправленной, необходимо знать и понимать причины нарушения законности. Знание причин нарушения законности, а также соответствующих направлений деятельности сотрудников органов внутренних дел, где высоки риски нарушения законности и высок уровень различного рода служебных злоупотреблений, дает реальную возможность с помощью воздействия на причины нарушений законности устранить их и тем самым повысить и укрепить требования и режим законности¹.

О причинах нарушения законности в сфере публичного управления говорится достаточно много. Прежде всего, эти причины кроются в плохой организации служебной деятельности сотрудников, слабом техническом оснащении служебной деятельности и т.п. Кроме того, нарушению законности способствуют факторы нормативного характера, в частности, некачественные нормативные предписания, необоснованно широкие и бесконтрольные границы служебного и правового усмотрения. Не выполня-

ют своей задачи меры социальной защиты, далеки от реалий сегодняшнего дня объемы денежного довольствия сотрудников. Кроме того, нарушению законности способствуют непоследовательные организационные преобразования, которые проходят в органах и учреждениях МВД России. Решение этих и ряда иных проблем во многом может способствовать повышению уровня законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел и гражданских служащих МВД России.

Воздействие на нарушения законности и дисциплины, а также на причины, их провоцирующие, осуществляется с помощью разнообразных приемов, а также административных методов воздействия, в ходе реализации которых выносятся соответствующие правоприменительные акты. Цель этих актов — привести в движение соответствующий правовой механизм, который направлен на обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. Правоприменительные акты выносятся по различным направлениям административной деятельности органов внутренних дел, например, в административно-юрисдикционной, контрольно-надзорной, разрешительной, организационной деятельности.

Таким образом, важной составляющей административно-правового механизма обеспечения законности и дисциплины в органах и учреждениях системы МВД России являются акты реализации норм административного права, которые выносятся уполномоченными должностными лицами в пределах своей компетенции. А.В. Гребенщиков в свое время писал, что «конкретизация правовых предписаний в отношении определенного адресата осуществляется посредством совершения правоприменительных актов. Именно они являются тем звеном (элементом) в системе средств, которые правоприменитель использует для достижения конкретной намеченной цели. Кроме того, эти

¹ См.: Костеников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права / под ред. Н.А. Овчинникова. – М., 2011. – С. 145.

акты являются формой выражения и закрепления воли субъекта правоприменительной деятельности»².

Вообще, как отмечается в научной литературе, правоприменительные акты являются элементом реализации норм административного права в интересах обеспечения законности в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Правоприменительный акт в механизме обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности сотрудников имеет индивидуальный характер, поскольку такой акт направлен на разрешение соответствующего административного дела. В этом правоприменительном акте указывается конкретный сотрудник, орган или иной субъект, к которому направлен соответствующий правоприменительный акт. Как писал в свое время И.И. Веремеенко, «... в отличие от нормативных актов, правоприменительные акты имеют регулирующее значение только применительно к конкретным субъектам правоотношения и строго индивидуализированы по случаю»³.

На такое предписание его адресат обязан отреагировать должным образом: прекратить соответствующую деятельность, скорректировать свое служебное поведение, предоставить запрашиваемые документы, прибыть к месту назначения, оформить соответствующий материал и т.д.

Иными словами, административный правоприменительный акт в механизме обеспечения законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел имеет юридическую природу, является обязательным к исполнению соответствующими субъектами. Обязательность и юридическая сила правоприменительного акта обеспечиваются различными мерами ответственности и принуждения. Наиболее часто за нарушение правоприменительных актов, которые выносятся должностными лицами органа внутренних дел в пределах своей компетенции, предусматривается дисциплинарная ответственность.

Правоприменительный акт в механизме обеспечения законности выносится в одностороннем порядке. Так, руководитель органа внутренних дел или иное должностное лицо своим решением может назначить проведение служебной проверки, подписать приказ о применении дисциплинарного взыскания и т.д. Правоприменительный акт связывает стороны соответствующих отношений, но при этом стороны правоотношения занимают юридически неравное положение, что еще раз подчеркивает юридически властный и обязатель-

ный характер правоприменительного акта. Нужно оговорить, что бывают и иные ситуации, когда сторонам правоотношения в сфере внутренних дел необходимо согласовывать свои интересы, прежде чем будет вынесен соответствующий правоприменительный акт. Например, руководитель органа внутренних дел, осуществляя ротацию или перестановку кадров, обязан поинтересоваться, согласен ли соответствующий сотрудник занять вышестоящую должность. И только при положительном ответе могут быть вынесены соответствующие правоприменительные акты, основным из которых будет являться приказ о назначении на должность⁴.

Юридический характер правоприменительного акта в механизме обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел подчеркивает и то обстоятельство, что за его вынесением следует возникновение, изменение или прекращение соответствующего правоотношения. Как отмечается в научной литературе, правоприменительный акт является юридическим фактом, без которого, как известно, не может существовать ни одно правоотношение, в том числе и правоотношение, которое связано с обеспечением законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел. Так, в ходе служебной проверки сотрудник может быть отстранен от исполнения служебных обязанностей, дабы он не препятствовал ее проведению, не мог повлиять на ход ее проведения и, соответственно, на результат. Чтобы начать служебную проверку, а также отстранить на время ее проведения соответствующее должностное лицо или сотрудника от исполнения обязанностей, необходимо вынесение конкретного правоприменительного акта. Соответствующее решение как раз влечет изменение служебного правоотношения соответствующего сотрудника.

Кроме того, правоприменительный акт в механизме обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел носит регулирующий характер, поскольку он регламентирует соответствующие отношения в сфере внутренних дел. На это обстоятельство весьма обстоятельно обратил внимание И.И. Веремеенко, отметив, что «правоприменительный акт в административном праве — это властный юридический акт, разрешающий конкретный вопрос, персонально определяющий права и обязанности участников административных правоотношений и открывающий возможность их возникновения, изменения либо прекращения»⁵.

² Гребенщиков А.В. Законность в регулировании отношения в сфере общественного труда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1987. — С. 22.

³ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М., 1982. Ч. II. — С. 46.

⁴ См.: Костеников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. — С. 191.

⁵ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М., 1982. Ч. II. — С. 48.

При этом нужно подчеркнуть, что норма административного права в механизме обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел регламентирует общие общественные отношения, которые заранее не персонифицированы, а акты применения норм административного права регламентируют отношения, которые носят персонифицированный, а также заранее определенный характер. Правоприменительный акт носит оперативный характер, направлен на оптимальное разрешение соответствующего административного вопроса. Поэтому правоприменительный акт может не только иметь форму документа, но и быть вынесен в форме конклюдентных действий. Необходимо отметить, что к актам, которые выносятся в форме конклюдентных действий, должны предъявляться повышенные требования законности. Адресат конклюдентных правоприменительных актов должен четко осознавать, что они не получили своего формального закрепления, а субъект, отдавший такой акт, может в случае нарушения законности от него отказаться. Поэтому исполнитель соответствующей команды должен самостоятельно и оперативно оценить его законность и только после этого его исполнять.

По мнению А.В. Гребенщикова, чтобы определить, насколько законным является правоприменительное действие, необходимо выяснить: «имеют ли органы (субъекты), применяющие нормы, соответствующие полномочия, учтены ли все специфические особенности адресата, по отношению к которому применяется норма, соответствует ли закону цель, преследуемая правоприменителем, а также средства, которыми достигнута поставленная цель, осуществлено ли надлежащее оформление правоприменительного действия»⁶.

На данную обязанность указывается, в частности, в Декларации «О полиции», которая утверждена резолюцией № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы⁷. Так, полицейский должен исполнять указания, изданные надлежащим образом его вышестоящим начальником, но он должен воздерживаться от выполнения указаний, если ему известно или должно быть известно о том, что они незаконны. Кроме того, должна существовать четкая цепочка указаний. Всегда должна иметься возможность установления начальника, ответственного в конечном итоге за действия или бездействие того или иного полицейского.

⁶ Гребенщиков А.В. Законность в регулировании отношения в сфере общественного труда. – С. 22.

⁷ См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М., 1998. – С. 77.

Говоря о правоприменительных актах-документах, нужно подчеркнуть, что для того, чтобы правоприменительный акт-документ достиг своей цели, необходимо, чтобы он был принят в соответствующей форме, содержал установленные законом реквизиты и т.п. Как отмечает уже упоминавшийся нами А.В. Гребенщиков, «... законность форм выражения и закрепления воли правоприменителя зависит от юридической природы, правового статуса субъектов правоприменения. Каждому субъекту соответствуют свои формы правоприменительных актов»⁸. Весьма формальные требования предъявляются к такому правоприменительному акту, как протокол о доставлении, административном задержании, административном правонарушении, проведении служебной проверки, контрольного мероприятия и т.п.

Поскольку общественные отношения, которые складываются в сфере обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел, носят разнообразный характер, это обуславливает необходимость вынесения различных правоприменительных актов. Следует отметить, что к административным актам относятся акты соблюдения, исполнения, использования, а также применения. Так, акты применения норм административного права включаются в механизм административно-правового регулирования обеспечения законности в части индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности участников соответствующих отношений, складывающихся в сфере внутренних дел.

Разрешительные акты позволяют сотрудникам органов внутренних дел совершать определенные действия по обеспечению законности в сфере внутренних дел. Так, проведение различного рода проверок осуществляется в разрешительном порядке, который определяется соответствующими нормативными правовыми актами.

Например, проверка субъектов, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, проводится на основании приказа МВД России от 15 июля 2005 г. № 568 «О порядке проведения органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств»⁹, а также принятых на его основе правоприменительных актов. Вынесенные правоприменительные акты выступают своего рода гарантией того, что сотрудники будут проводить прове-

⁸ Гребенщиков А.В. Указ соч. – С. 23.

⁹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 34.

рочные мероприятия на строго правовой основе и будут находиться под контролем соответствующего руководителя. Это не позволит им отступать от предмета проверки, обяжет отчитываться относительно содержания и результатов проведенной проверки. Сотрудники, которые осуществляют свою деятельность на основании надлежащим образом вынесенного правоприменительного акта, находятся под непосредственным контролем своего руководителя, кроме того, их действия могут быть обжалованы заинтересованным субъектом в установленном порядке. Разрешительные акты носят индивидуальный характер и содержат в себе определенное решение по соответствующему вопросу.

Осуществляя служебную деятельность, сотрудники органов внутренних дел зачастую вынуждены действовать очень оперативно на основе разрешительных предписаний закона. Так, в соответствии с Законом РФ «О полиции» сотрудникам полиции разрешается проникать в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, в случаях, предусмотренных законодательством РФ. О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов (ст. 15).

Важную роль в механизме обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел играют регистрационные акты, посредством которых осуществляется фиксация каких-либо событий, имеющих юридическое значение: регистрация сообщений о преступлениях и административных правонарушениях, жалоб, которые поступают в соответствующий орган внутренних дел, на действия или бездействие сотрудников. Следует сказать, что до недавнего времени в сфере регистрации преступлений и административных правонарушений имелось значительное количество упущений, а также нарушений законности. В этой связи МВД России совместно с заинтересованными ведомствами приняло определенные усилия, направленные на укрепление учетно-регистрационной дисциплины. Как показывает исследование, наведение порядка в учетно-регистрационной деятельности органов внутренних дел имеет большое значение. Ф.Ф. Анюров справедливо отмечает, что «...нарушения регистрационно-учетной дисциплины и законности приводят к безвозвратной утрате доверия граждан к органам внутренних дел»¹⁰.

¹⁰ Анюров Ф.Ф. Организация руководителями регистрационно-учетной работы в органах внутренних дел и пути ее совершенствования. – М., 2008. – С. 33.

Для укрепления законности в сфере учетно-регистрационной деятельности органов внутренних дел, как представляется, следует переходить на учет преступлений и административных правонарушений с помощью современных информационных технологий и Интернета. При этом необходимо сформировать такой режим регистрации сообщений о преступлениях и административных правонарушениях, который позволил бы оперативно передавать информацию об этом в другие органы внутренних дел и давал возможность заявителю, отправившему заявление в территориальный орган внутренних дел, узнавать о принятых мерах через Интернет в различных органах внутренних дел в пределах соответствующего субъекта РФ. Современные информационные технологии могут и должны способствовать укреплению законности и дисциплины в учетно-регистрационной деятельности органов внутренних дел.

Правоприменительные акты, имея своей целью регламентирование общественных отношений, принимаются строго на правовой основе и имеют вид официальной документации, способной подтверждать наличие принадлежащих соответствующему субъекту полномочий и упорядочивать порядок их реализации. Такие акты могут регламентировать как внешние, так и внутриорганизационные правоотношения, складывающиеся в сфере внутренних дел. Регламентирующие акты выносятся в ходе осуществления органами внутренних дел административно-юрисдикционной деятельности, а также в случаях применения мер государственного принуждения, в частности, огнестрельного оружия или специальных средств.

Правоприменительные акты, будучи по сути императивными, имеют предписывающий характер, поскольку предназначены для определения форм реализации соответствующих прав в сфере внутренних дел. Посредством данных актов сотрудники органов внутренних дел имеют возможность воздействовать на поведение граждан и хозяйствующих субъектов. Примером императивных правоприменительных актов могут являться акты контроля (надзора), которые выносят должностные лица в ходе или по окончании проведения соответствующего контрольного мероприятия. Контрольные мероприятия могут относиться как к внешней, так и к внутриорганизационной деятельности в сфере внутренних дел. Контрольные мероприятия внутриорганизационного характера касаются ведомственных финансов, кадровой политики, организации служебных отношений и др. Внешние контрольные мероприятия органов внутренних дел осуществляются подразделениями хозяйствующих субъектов, кредитных организаций и др.

Запрещающие акты в механизме обеспечения законности в деятельности сотрудников органов внутренних

дел, как никакие другие, носят правоохранительный характер. Акты-запреты направлены на предупреждение и пресечение правонарушений, а также дисциплинарных проступков, которые совершают сотрудники.

Запрещающие предписания касаются внутриорганизационных и внешних правоотношений, в которых участвует сотрудник. Цель запретов, которые касаются служебных отношений, — предупредить протекционизм как форму злоупотребления служебным положением, и иные коррупционные правонарушения. Цель запретов, которые касаются внешней правоприменительной деятельности — не допустить нарушения прав и законных интересов граждан, хозяйствующих субъектов, а также поставить барьеры на пути реализации прямого административного принуждения в тех случаях, когда оно будет противоречить требованиям законности. Так, Законом РФ «О полиции» определен целый ряд запретов и ограничений при применении огнестрельного оружия и специальных средств (ст. 22). Цель соответствующих запрещающих предписаний не допустить причинения чрезмерного вреда здоровью правонарушителя, а также минимизировать риски для его жизни. Помимо этого, Законом РФ «О полиции» устанавливаются прямые запреты на применение сотрудниками полиции оружия и спецсредств (ст. 23).

Нормативно предусматриваются и иные запрещающие предписания, имеющие существенное значение для укрепления законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел. В частности, сотрудникам полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению, беспричинно проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность, а также без оснований останавливать транспортные средства¹¹.

Если не использовать прямых запретов, то велика вероятность того, что в деятельности сотрудников полиции проявят себя различного рода злоупотребления и нарушения прав граждан. При этом, чтобы запре-

щающие предписания в сфере внутренних дел эффективно работали, необходимо осуществлять за их соблюдением постоянный контроль, а также обеспечить выполнение установленных запретов мерами юридической ответственности. Для того, чтобы правоприменительные акты достигли той цели, ради которой они были приняты, необходимо, чтобы заложенный в них нормативный потенциал был использован.

Для обеспечения законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел предписания разрешительных, регистрационных, правоустанавливающих и иных правоприменительных актов должны неукоснительно исполняться как сотрудниками, так и гражданами, а также иными субъектами, которые вовлечены в сферу внутренних дел. При этом исполнение предписаний правоприменительных актов должно быть обеспечено соответствующими гарантиями экономического, организационного, правового характера, которые, дополняя друг друга, позволят добиться выполнения предписаний правоприменительных актов и тем самым обеспечить режим законности и дисциплины в деятельности органов внутренних дел.

В завершение исследования правоприменительных актов в механизме обеспечения законности в деятельности органов и учреждений системы МВД России следует отметить, что насущное требование времени — совершенствование правоприменительного процесса в сфере внутренних дел. Следует улучшать качество юридической подготовки сотрудников, постоянно проводить комплекс воспитательных и профилактических мероприятий по укреплению законности и дисциплины, искоренению правового нигилизма в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Кроме того, в целях укрепления законности необходимо, как нами уже отмечалось ранее, повышение уровня правовой культуры сотрудников. Без решения названных и ряда иных задач говорить об эффективной и законной правоприменительной деятельности в сфере внутренних дел будет крайне сложно.

Библиографический список:

1. Ануров Ф.Ф. Организация руководителями регистрационно-учетной работы в органах внутренних дел и пути ее совершенствования. — М., 2008.
2. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2005. — № 34.
3. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М., 1982. Ч. II.
4. Гребенщиков А.В. Законность в регулировании отношения в сфере общественного труда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1987.
5. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права / под ред. Н.А. Овчинникова. — М., 2011.
6. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. — М., 1998.

¹¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. — С. 151.