

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Аннотация: в статье рассматриваются правовые и организационные основы повышения эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел, обращается внимание на ряд правовых и организационных проблем, которые необходимо решить в целях повышения эффективности и обеспечение оптимальности деятельности полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан. Повышение эффективности административной деятельности полиции позволит повысить качество всей полицейской работы, а также будет способствовать повышению уровня законности и дисциплины в деятельности сотрудников полиции. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Проблема повышения эффективности административной деятельности полиции сегодня как никогда актуальна. Связано это с рядом проблем, которые возникают в сфере внутренних дел, особенно это касается проблем связанных с обеспечением прав и свобод граждан. Термин эффективность имеет различные аспекты своего значения, но традиционно под ним понимается ситуация, при которой происходит достижение оптимального результата с наименьшими затратами сил средств и времени. Как отмечается в научной литературе, содержательная ценность категории «эффективность» состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и, тем самым, способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации.

Ключевые слова: эффективность, эффект, полиция, прав, свободы, обязанности, обеспечение, критерии, метод, форма.

Проблема повышения эффективности административной деятельности полиции сегодня как никогда актуальна. Связано это с рядом проблем, которые возникают в сфере внутренних дел, особенно это касается проблем связанных с обеспечением прав и свобод граждан. Термин эффективность имеет различные аспекты своего значения, но традиционно под ним понимается ситуация, при которой происходит достижение оптимального результата с наименьшими затратами сил средств и времени. Как отмечается в научной литературе, содержательная ценность категории «эффективность» состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы со-

циальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и, тем самым, способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации¹.

Таким образом, говорить об эффективности можно и тогда, когда правоприменитель смог достичь той цели, которая определена в нормативном правовом акте. Применительно к административной деятельности полиции, рассуждать об эффективности соответствующей работы возможно, если говорить только применительно к отдельным

¹ См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. – Воронеж, 2011. – С. 337.

направлениям ее реализации, а именно – применительно к внутриорганизационным аспектам административной деятельности, а также к ее внешней составляющей. В настоящее время перед системой МВД России стоит глобальная задача – повысить качество работы по всем направлениям, которые находятся в компетенции Министерства, оптимизировать качественно-количественный состав полиции, внедрить в ее практическую деятельность современные технические, информационные и методические средства. Разработать универсальные критерии эффективности работы полиции достаточно сложно, поскольку ее деятельность носит весьма разносторонний характер, а применительно к ее административной составляющей мы можем говорить о контрольно-надзорной деятельности, разрешительной деятельности, а также юрисдикционной деятельности. Также нельзя забывать вопросы, связанные с предоставлением государственных услуг, с взаимодействием с другими органами государственной власти и управления и с институтами гражданского общества. Единым и универсальным критерием эффективности деятельности полиции может быть только завоевание доверия у граждан и их поддержка. Это может быть достигнуто только при условии обеспечения прав и свобод граждан во всех сферах их жизнедеятельности со стороны полиции и других правоохранительных и управленческих структур. Однако следует отметить, что защита прав и свобод граждан задача всех без исключения органов государственной власти и управления, поэтому усилий одной лишь полиции в этом направлении явно не достаточно.

Нередки случаи, когда сотрудники полиции, выполняя свои обязанности на должном уровне, не могут полноценно обеспечить защиту прав граждан от тех или иных противоправных посягательств, поскольку законодательные или иные нормативные правовые предписания не дают им такой возможности, а действовать вне правового режима сотрудник полиции не имеет права. Имеют место случаи, когда работа полицейского должным образом еще материально-технически не обеспечена: не хватает транспортного обеспечения, копировально-множительной техники, средств связи и др. Все это, в конечном итоге снижает эффективность профессиональной работы, сказывается на защите прав и свобод граждан, обратившихся в органы полиции. Конечно, есть и субъективные моменты, которые мешают полиции реализовать потенциал законодательства, а также свой правоохранительный по-

тенциал в деле обеспечения прав и свобод граждан. Все это, а также многое другое подтверждает необходимость совершенствования правовых и организационных основ деятельности полиции в направлении повышения ее эффективной работы по обеспечению прав и свобод граждан. Как отмечал в свое время В.А. Юсупов, «...изучение эффективности правового регулирования общественных отношений является важной и перспективной проблемой юридической науки. Ее разработка ведется по различным направлениям: изучаются понятие, условия, критерии эффективности воздействия права на социальные связи, предпринимаются попытки изучить эффективность применения права»².

С проблемой повышения эффективности административной деятельности полиции тесно связана проблема повышения качества нормативного материала, опираясь на который, полиция обеспечивает права и свободы граждан. В этой связи повышение эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав граждан возможно посредством развития ряда направлений: совершенствования законодательства, в частности, посредством принятия федерального закона «О защите прав граждан в административной деятельности полиции»; развития взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества; создания органов административной юстиции.

Зарубежные примеры свидетельствуют о том, что именно развитие в данных направлениях способствует повышению эффективности административной деятельности полиции и обеспечению в ее деятельности прав человека.

– Разработка федерального закона «О защите прав граждан в административной деятельности полиции» и его аналоги в зарубежных правовых порядках

Как Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»³, так и КоАП России содержат ряд положений, направленных на эффективное обеспечение прав граждан в административной деятельности полиции. Тем не менее, в науке административного права все чаще поднимается вопрос о разработке проекта Федерального закона «Об административной деятельности полиции». Исходя из большой значимости административной деятельности в вопросах обеспечения правопорядка,

² См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 118.

³ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

а также защиты прав и свобод граждан, вызывает некоторое недоумение отсутствие в системе административного законодательства специального закона об административной деятельности полиции.

Действительно, отдельные законодательные акты, регулирующие административную деятельность полиции, закрепляют ряд немаловажных гарантий, направленных на обеспечение прав граждан в данной деятельности. Более того, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁴, возводит защиту прав граждан в один из принципов – «Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина» (ст. 5, п. 1). Отдельные положения КоАП России также относятся к гарантиям прав граждан в деятельности полиции: презумпция невиновности (ст. 1.5), принцип равенства перед законом (ст. 1.4) и т.п. В тоже время, ряд актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел не характеризуются перечислением различных прав граждан и ограничиваются лишь упоминанием о необходимости защиты прав граждан в рамках деятельности полиции (например ст. 3 Закона Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵).

Стоит отметить, что и на подзаконном уровне также установлен ряд гарантий прав граждан в административной деятельности органов внутренних дел. Так, например, Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации⁶ содержит список обязанностей и прав сотрудников МВД при рассмотрении обращений, указывает на необходимость «...принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина...» (8.1) «...не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина...» (8.5), а также «...позволить гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел...», «...представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании...» (9.1), «...Знакомиться с документами и

материалами...» (9.2) «...Получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов...» (9.3), наконец, истребовать «...Возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения» (9.6).

Стоит отметить, что рассмотренные гарантии прав граждан, закрепленные как на законодательном, так и на подзаконном уровне гарантируют – в сравнении с другими текстами – лишь отдельные права граждан. Более того ни один из рассмотренных текстов не посвящает даже отдельной главы гарантиям прав граждан при осуществлении той или иной административной деятельности органов внутренних дел. Наконец, данные гарантии разбросаны по различным текстам, регулирующим административную деятельность органов внутренних дел, тогда как важность защиты прав человека и гражданина требует от них точности и даже кодификации. Таким образом, складывается несколько неудовлетворительная ситуация, при которой защита прав граждан в деятельности органов государственной власти закрепляется даже на уровне Конституции РФ, тогда как на уровне законов и подзаконных нормативных актов она носит неполный и неточный характер.

Несовершенство правового регулирования защиты прав граждан в деятельности российской полиции особо выражено на фоне зарубежных примеров такого правового регулирования. Так, например, французское законодательство является наиболее совершенным в данном отношении, так как оно содержит положения, направленные на обеспечение прав граждан в деятельности органов исполнительной власти не только в рамках отдельных частей нормативных актов, регулирующих тот или иной вид деятельности органов власти (глав, частей и т.п.), и посвящает данному вопросу специальный закон. Действительно, Закон от 12 апреля 2000 г. № 2000-321, касающийся прав граждан в их отношениях с администрацией⁷, предшественником которому был, в свое время, Закон от 17 июля 1978 г. «Об улучшении отношений между гражданами и администрацией»⁸, направлен исклю-

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

⁵ Российская газета. – 1995. – 18 августа.

⁶ Приложение к приказу МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

⁷ Loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Journal Officiel de la République française, 13 avril 2000.

⁸ Loi no 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal,

чительно на закрепление прав граждан и их обеспечение в отношениях с любой администрацией. Рассмотрение данного акта является интересным в свете возможного принятия в России закона «О защите прав граждан в административной деятельности полиции», так как, рассматривая французский законодательный акт, может послужить одним из примеров для подготовки такого закона.

Часть первая данного закона («Доступность законодательства и прозрачность») состоит из двух глав: Доступность нормативных актов (ст. 2 и 3) и Прозрачность деятельности администрации (ст. 4-9), а также утверждает в частности, что доступность нормативного материала является неотъемлемой частью права на информацию. Как следствие, закон устанавливает в данной части обязанность органов исполнительной власти по обеспечению доступа граждан к нормативным документам законодательной и исполнительной власти. Здесь, например, устанавливаются отдельные гарантии прав граждан, которые мы можем обнаружить и в российском законодательстве: самоидентификация госслужащего и госоргана (ст. 4), гарантии доступа граждан к информации, в частности, касающейся их лично (ст. 7) и т.п. Тем не менее, здесь стоит отметить, что даже гарантии данных прав здесь пошли намного дальше, чем в российском правовом порядке. Так, для обеспечения права граждан на доступ к административным документам, касающимся их лично, была создана специальная независимая Комиссия по доступу к административным документам (La Commission d'accès aux documents administratifs). Здесь присутствуют гарантии защиты частной информации граждан, которые также сформулированы более совершенным образом (ст. 5 и 6), чем в российском правовом порядке.

Глава третья данной части закона (ст. 10-15) наименее интересна, так как касается финансовой прозрачности деятельности административных органов и носит скорее антикоррупционный, чем правозащитный характер.

Часть вторая закона («Положения касающиеся отношений граждан с администрацией») является наиболее интересной с точки зрения настоящего исследования. Так, в главе первой «Положения направленные на улучшение административных производств», устанавливаются сроки для обращений граждан к администрации (ст. 16 и 17). Среди правил, касающихся обращений, устанавливается обязательство администрации по выдаче уведомления о получении (ст. 19); обязательства о передаче неподве-

домственного обращения компетентному органу (ст. 20); принцип в соответствии с которым отсутствие ответа на обращение в течении двух месяцев является равносильным отказу заявителя, который может быть оспорен в судебном порядке (ст. 21); обязательство учета администрацией при принятии решения замечаний гражданина и возможность последнего быть представленным адвокатом при любом взаимодействии с администрацией (ст. 23).

Часть третья закона («Об омбудсмене») посвящена роли омбудсмена при содействии гражданам в защите своих прав при взаимодействии с администрацией.

Закон отдельно предусматривает организацию деятельности администрации по схеме «Единого окна» (часть четвертая).

В немецком правовом порядке, подобного закона, направленного исключительно на защиту прав граждан в рамках административной деятельности органов исполнительной власти, не существует. Тем не менее, здесь есть общий закон от 25 мая 1976 г. «Об административном производстве» (Verwaltungsverfahrensgesetz⁹), который несколько не уступает по набору гарантий своему французскому аналогу. Единственным недостатком данного закона, на наш взгляд, является отсутствие специально выделенной главы, посвященной соблюдению прав граждан в рамках административной деятельности. Тем не менее, систематизация всей административной деятельности в рамках единого акта и, в частности, в рамках части второй закона посвященной общим правилам административного производства (Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren), позволяют нам утверждать, что данный акт, также как и его французский аналог, обладает более высокими стандартами защиты прав граждан в рамках административной деятельности органов исполнительной власти, чем российские аналоги.

В законе предусмотрены такие базовые обязательства администрации как: необходимость учета интересов и прав третьих лиц (2) п. 4, параграфа 13); обязанность информировать граждан о сведениях, которыми администрация располагает в отношении них и их обращений (п. 1 параграфа 25 и параграф 29); обязательство по информированию о деятельности администрации и применимых, а также издаваемых ей актов (параграф 27 а)); обязательство хранить тайну частной жизни граждан (параграф 30) и т.п.

⁹ BGBl. I S. 102

Закон довольно подробно излагает обязательство администрации заслушивать граждан, когда в административном процессе затрагиваются их права (параграф 28). Так, в частности, администрация обязана запросить у гражданина все необходимые разъяснения по фактическим обстоятельствам дела, которые принимаются ей во внимание при рассмотрении того или иного дела. В данном положении рассматриваемого закона, из указанного обязательства администрации сделаны исключения, которые перечислены в этом положении поименно (п. 2), что свидетельствует о важности такого обязательства администрации в глазах федерального законодателя.

Довольно объемным образом закреплена в законе и возможность представительства граждан в административном процессе посредством адвоката (параграф 14). Данное положение довольно схоже с тем, что закрепил рассмотренный нами выше французский закон о защите прав граждан в их взаимоотношениях с администрацией. Тем не менее, немецкий законодатель более подробен и уточняет, в частности, правила назначения представителя и другие вопросы, касающиеся представительства граждан в административных производствах (параграфы 15-19).

Наконец, стоит отметить, что помимо рассмотренных положений, находящихся в первой главе второй части этого немецкого федерального закона, в последнем существует еще и ряд положений, направленных на обеспечение прав граждан в административной деятельности. Речь идет о: закреплении сроков для принятия административных решений (параграф 31 и 32); сертификации и информирования об административных актах (параграф 33 и 34); а также другие аспекты вступления любого административного акта в силу, его действия и влияния на положение прав и обязанностей граждан (параграф 35 и сл.).

– Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

Напомним, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹⁰ рассматривает участие институтов гражданского общества как одно из средств «...контроля за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом» (ст. 50, п. 1). Более того, непосредственная связь общественного контроля деятельности органов и сотрудников полиции с обеспечением прав граждан подчерки-

вается п. 3 ст. 50 данного закона, где указывается, что в пенитенциарной сфере общественные организации «...осуществляют контроль за обеспечением прав граждан». Таким образом, если и стоит искать пути повышения эффективности административной деятельности полиции с целью совершенствования гарантий прав человека, то их стоит искать именно в форме взаимодействия органов внутренних дел с представителями гражданского общества.

Необходимость создания условий для взаимодействия органов полиции и гражданского общества отмечалось в науке административного права уже не раз. Так, в частности, отдельными авторами необходимость такого взаимодействия была обоснована целью поддержания правопорядка¹¹. Тем не менее, ряд научных работ в области административного права все чаще поднимает вопрос об использовании сотрудничества представителей гражданского общества и органов полиции с целью реализации в деятельности последних принципа уважения основных прав и свобод граждан¹². Это подтверждается и Концепцией совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы¹³, где в частности, констатируется, что «Развитие взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск с общественными объединениями заключается в создании необходимых условий для эффективного участия институтов гражданского общества в разработке и реализации основных направлений государственной политики в области внутренних дел с учетом потребностей и интересов граждан, обеспечения защиты их прав и свобод» (IV).

¹¹ См.: Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 14.

¹² См.: Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12. – С. 1139.

¹³ Приказ МВД РФ от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009 – 2014 годы»

¹⁰ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

На практике, организация совместной деятельности полиции и общественности чаще всего преследует цель поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности. Именно с этой целью, в частности, создаются: добровольные народные и казачьи дружины; внештатные подразделения дорожно-патрульной службы; оперативные отряды и отряды содействия полиции и т.п. Действительно, взаимодействие полиции с представителями гражданского общества, которое было бы исключительно направлено на совершенствование деятельности полиции с целью более полного обеспечения прав граждан не является настолько интенсивным. Мы можем лишь процитировать несколько инициатив, которые свидетельствуют о том, что организация сотрудничества полиции с представителями гражданского общества ведется именно в данном направлении: Меморандум о сотрудничестве в совместных с представителями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и других правозащитных организаций мероприятиях и акциях, направленных на совершенствование услуг, оказываемых населению правоохранительными органами, а также улучшения взаимоотношений граждан и милиции в целом; Соглашением о сотрудничестве, направлений и форм взаимодействия подразделений системы МВД России с Русской Православной Церковью, традиционными для России конфессиями (буддийской сангхой России, духовными управлениями мусульман России, еврейскими религиозными организациями); организации совместно с Общественной палатой Российской Федерации мероприятий, направленных на формирование гражданского общества в России, участие в оказании конкретной помощи по защите граждан от преступных и иных противоправных посягательств и т.п.¹⁴ Как следствие, в российской практике участия представителей гражданского общества в совершенствовании деятельности органов полиции с целью более совершенной защиты прав граждан еще есть потенциал роста.

Как представляется, что стоит обратить внимание на зарубежный опыт в данной сфере.

В первую очередь, необходимо отметить, что в странах западной Европы участие представителей гражданского общества в деятельности органов власти является довольно интенсивным, а гражданское общество, в отличие от российского, отличается высокой активностью и сплочённостью. Это подтверждается как на уровне правового регу-

лирования и практики отдельных государств, так и на наднациональном (международном) уровне¹⁵.

Во Франции право на объединение (*droit d'association*), которое по сути является тем средством, которое позволяет представителям гражданского общества принимать участие в работе государственных органов, было нормативно закреплено еще во времена Третьей Республики. Так, закон об ассоциациях от 1-го июля 1901 г.¹⁶ позволил различным представителям гражданского общества объединяться в целях защиты своих прав. Стоит заметить, что отношения представителей французского гражданского общества и органов государственной власти являются настолько плотными, что они вышли на уровень взаимозависимости¹⁷, что объясняется, на наш взгляд, высоким политическим значением негосударственных политических игроков гражданского общества. Сегодня во Франции не принимается практически ни один акт государственной власти без участия представителей гражданского общества, роль которых настолько сильна, что им удаётся мобилизовать значительные ресурсы (в том числе и медиа) и склонить на свою сторону значительную часть общественного мнения, значение которого в современной политике не нуждается в разъяснении. Практически в любом министерстве Французской республики обсуждение политически значимых законопроектов и проектов подзаконных актов происходит с участием неправительственных организаций, которые следят за тем, чтобы права граждан разных слоев граждан были учтены в процессе составления актов государственной власти. Для организации такого процесса здесь был даже разработан отдельный вид актов, регулирующих отношения того или иного министерства с представителями гражданского общества – Хартии согласования (*Charte de la concertation*)¹⁸.

¹⁵ Так, например: о высоком значении деятельности представителей гражданского общества в Европе свидетельствует принятие Европейской конвенции Совета Европы 24 апреля 1986 г. о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, CETS No.: 124

¹⁶ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

¹⁷ C. Perrin, La nature de la relation entre gouvernement et associations : le rôle de la confiance, *Revue Interdisciplinaire sur le Management et l'Humanisme* n 6 – mars/avril 2013

¹⁸ См.: пример такой Хартии: La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement// Удаленный доступ: http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf

¹⁴ Там же.

В ФРГ правовое регулирование деятельности неправительственных организаций и других инициатив гражданского общества также датируется началом XX века: именно тогда были внесены соответствующие изменения в гражданский кодекс (Bürgerlichen Gesetzbuch¹⁹). Позднее был создан закон о регулировании публичных ассоциаций (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts²⁰). Тем не менее, здесь законодатель пошел еще дальше. Президент Бундестага составляет список наиболее авторитетных неправительственных организаций (Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern), которые пользуются особым авторитетом и посему участвуют даже в разработке законопроектов²¹.

Стоит отметить, что за рубежом деятельность неправительственных организаций и их взаимодействие с государственными органами (в том числе и с министерствами внутренних дел) является, в сравнении с Российской Федерацией, очень интенсивной. Участие представителей гражданского общества в работе министерств распространяется даже на практику разработки законопроектов и проектов подзаконных актов, что позволяет неправительственным организациям повышать эффективность работы органов власти (в том числе и полиции) и совершенствовать механизмы защиты прав граждан в их деятельности. Это объясняется более высоким уровнем правовой культуры и развития гражданского общества в государствах западной Европы.

– Создание органов административной юстиции.

В отличие от зарубежных государств, где созданы специализированные судебные органы, занимающиеся контролем деятельности органов исполнительной власти (в том числе с целью обеспечения законности и прав граждан), Российской Федерации не известна (пока еще), такая система судебных органов. Тем не менее, не исключено и даже вполне вероятно, что данный вопрос встанет на повестку дня – в частности, в связи с тем, что в судебной системе Российской Федерации недавно произошли значительные трансформации. Дей-

ствительно, объединение судов общей и арбитражной юрисдикции под руководством единого органа, потенциально может привести к избыточной загруженности Верховного Суда РФ, а наделение отдельных судебных органов или их структурных подразделений специализированной компетенцией по рассмотрению административных дел кажется, если уж не вполне вероятным, то, по крайней мере, гипотетически возможным.

Тема административной юстиции была уже многократно изучена в российской науке административного права²². Тем не менее, в связи с реформированием судебной системы Российской Федерации стоит поднять данный вопрос повторно, тем более, что в свете рассматриваемой в данном параграфе темы – повышение эффективности работы органов полиции в сфере обеспечения прав граждан, именно административная юстиция призвана сыграть первостепенную роль. Если в российской науке административного права идея того, что административная юстиция является оплотом защиты прав граждан находится в стадии становления, то за рубежом эта идея получила свое воплощение не только в научных трудах, но и на практике.

Как в немецкой²³, так и во французской²⁴ науке административного права сегодня не возникает даже и сомнения, что наиболее эффективной защитой прав граждан является именно судебный контроль. Так, например, мэтр французской науки административного права Бернар Штирн утверждает, что французская административная юстиция уже в начале XX в. создала свод принципов, в соответствии с которыми «...основой является свобода, а ограничивающие ее меры полиции являются исключением...»²⁵. Кодекс административного судопроизводства ФРГ (Verwaltungsgerichtsordnung)

²² См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж, 1998; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997; Петухов Г.Е. Административная юстиция в царской России // Правоведение. – 1974. – №5. – С. 72; Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). – Л., 1973.

²³ См., например: C.D. Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen, Mohr Siebeck, – 1996. – 211 p.

²⁴ См., например L. Favoreu, La notion de liberté fondamentale, devant le juge administratif des référé, Receuil Dalloz. – 2001, Chr. p. 1739 et s.

²⁵ B. Stirn, Le juge administratif et les libertés publiques//Удаленный доступ: <http://ecolloque.fondationmemoirealbertcohen.org/index.php?page=jugeadministratif>

¹⁹ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738).

²⁰ Vereinsgesetz vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593).

²¹ См. подробнее, например: Ch. Wörle-Himmel, Vereinsrecht : 132 Tipps für die Vereinsarbeit, München, – Beck, – 2013.

однозначно определяет, что лица обращаются в органы административной юстиции за защитой своих прав (параграф 42). Наконец, совсем недавно во французских органах административной юстиции были введены специальные процедуры ускоренного судебного контроля в ситуациях, когда свободы и права граждан поставлены под угрозу (*référé-liberté*²⁶), что еще раз подтверждает высокое доверие именно органам специализированной судебной власти.

Доверие контроля за деятельностью администрации именно судебным органам является вполне логичным. Во-первых, как отмечает первый же параграф Кодекса административного судопроизводства ФРГ (*Verwaltungsgerichtsordnung*) «административное судопроизводство осуществляется независимыми и отдельными от структуры исполнительной власти судами». Стоит отметить, что как во Франции, так и в ФРГ органы административной юстиции являются независимыми не только от органов исполнительной власти, но и представляют собой отдельную, иерархически выстроенную ветвь судебной власти²⁷. Как следствие, контроль деятельности органов государственной власти (в том числе и органов внутренних дел) осуществляется здесь на принципах независимости и беспристрастности.

Подчеркнем, что именно гарантии независимости и беспристрастности функции судеб-

ного контроля заставили учредительную и законодательную власть различных европейских государств континентального права прибегнуть к созданию органов Конституционной юстиции²⁸. Действительно, сегодня является бесспорным тот факт, что распространение, которое получила европейская модель органов конституционной юстиции, обусловлено тем, что именно судебная форма контроля позволяет осуществить наиболее эффективный контроль актов публичной власти (как исполнительной, так и законодательной)²⁹. Значит представляется необходимым создание специализированных судебных органов или развитие в рамках системы судов общей юрисдикции станет оплотом защиты прав человека и повышения эффективности деятельности как органов полиции, так и всей исполнительной власти в целом.

Если в принципе судебный контроль деятельности администрации является более эффективным, чем ведомственный контроль, то это требует помимо создания отдельных органов юстиции (или профессиональных структурных подразделений внутри судов общей юрисдикции, в компетенцию которых вменяется исключительная компетенция по рассмотрению административных дел) распределения компетенции по контролю деятельности администрации между различными субъектами. Действительно, на сегодняшний день, даже Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»³⁰ не смог прояснить ситуации, в которую поставлено лицо, права которого были нарушены действиями полиции. Так, в соответствии с данным законом, контроль за деятельностью полиции осуществляется сразу несколькими средствами: руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (п. 2 ст. 49), гражданами и общественными объединениями (ст. 50), судом (ст. 51), в порядке прокурорского надзора. Однако несмотря на всю многочисленность средств защиты прав гражданина, указанных в ст. 55, она не проясняет ситуацию, в которой он находится в случае нарушения его прав, так как все средства защиты здесь просто перечисляются: «Действия (бездействие) ... могут быть обжалованы в вышестоящий

²⁶ См.: Закон от 30 июня 2000 г. Loi № 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, Journal officiel, n°151 du 1 juillet 2000 page 9948

²⁷ Во Франции система органов административной юстиции включает в себя: административные трибуналы (*Tribunaux administratifs*) – базовое звено органов административной юстиции; Административные апелляционные суды (*Cours administratifs d'appel*) – апелляционные суды и суды первой инстанции по отдельным категориям дел; и, наконец, Государственный совет (*Conseil d'Etat*) – суд кассационной инстанции, а также апелляционной и первой инстанции по отдельным категориям дел. См. подробнее по данной теме, например: R. Chapus, *Droit du contentieux administrative*, LGDJ, 12e éd., – 2012, 1512 p.

В ФРГ в связи с федеративным устройством государства система органов административной юстиции состоит из двух уровней (федеративного и субъекта федерации). Тем не менее, и здесь мы обнаружим иерархическую систему, где на уровне субъекта федерации расположены суды первой инстанции (*Verwaltungsgericht*) и верховный суд (*Oberverwaltungsgericht*), а на уровне федерации находится федеральный административный суд (*Bundesverwaltungsgericht*). См. подробнее, например: Th. Mann, *Grundstrukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und der Ukraine*, Universitätsverlag Göttingen, 2011.

²⁸ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1997.

²⁹ См.: Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция): Часть 1 и 2 (Окончание) / Пер. Д. В. Даниленко, ред. пер. А.Е. Николаев // *Право и политика.* – 2006. – № 9. – С. 5.

³⁰ *Собрание законодательства РФ.* – 2011. – № 7. – Ст. 900.

орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд». Иначе говоря, несмотря на изобилие средств защиты, закрепленных в законе, гражданам не дается конкретных рекомендаций на случай нарушения их прав. Тогда как создание органов административной юстиции приведет к необходимости разработки соответствующего кодекса (Кодекса административной юстиции), где законодателю, восприняв например, опыт федерального законодательства ФРГ, придется закрепить конкретный порядок обжалования действий полиции. Это, несомненно, способствовало бы совершенствованию системы защиты прав гражданина и стимулировало бы сотрудников полиции на соблюдение прав граждан в рамках своей деятельности.

Говоря об административно-юрисдикционной деятельности, необходимо отметить, что в этом направлении полиция проводит достаточно большую работу в частности, в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях, как на федеральном уровне, так и на региональном. В компетенцию полиции в этом направлении входит: осуществление учета административных правонарушений; возбуждение дел об административных правонарушениях; проведение административного расследования и осуществление производства по делам об административных правонарушениях; исполнение административных наказаний. Кроме того, полиция осуществляет взаимодействие с федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам реализации законодательства об административных правонарушениях. Административная практика полиции в рассматриваемом направлении работы весьма содержательна, об этом, например, говорит тот факт, что сотрудники полиции ежегодно выявляют свыше 70 млн административных правонарушений, которые предусмотрены как КоАП России, так и региональными законами или Кодексами об административных правонарушениях.

Традиционно работу в этом направлении полиция проводит в сфере безопасности дорожного движения; охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; на транспорте; и в сфере охраны окружающей среды. Весьма серьезны полномочия полиции в сфере иммиграционного контроля, оборота наркотических средств и психотропных веществ, на потребительском рынке и др. Значительное количество административных правонарушений выявляется сотрудниками в инициативном порядке – более 80 %,

по заявлениям физических и юридических лиц полицией выявляется более 18 % административных правонарушений. Остальные административные правонарушения выявлены в результате получения информации из других источников. Ежегодно сотрудниками полиции составляется свыше 200 тыс. протоколов об административных правонарушениях в отношении должностных лиц и около 100 тыс. в отношении юридических лиц. Большую работу в этом направлении проводят сотрудники Госавтоинспекции, участковые уполномоченные полиции, а также сотрудники патрульно-постовой службы полиции.

Несколько снижает эффективность работы полиции в рассматриваемом направлении тот факт, что региональным законодательством об административных правонарушениях на полицию возлагаются обязанности, которые не отвечают задачам полиции. До недавнего времени можно было выявить свыше 800 составов административных правонарушений, которые закреплялись региональным законодательством об административных правонарушениях. Эти составы, в частности, касались нарушения правил содержания домашних животных, выпаса домашнего скота и птицы, нарушения правил благоустройства, непринятия мер по очистке крыш от снега и льда и др. МВД России проводит большую работу, касающуюся освобождения от несвойственных ему функций, но до нормального положения вещей в этой сфере еще далеко. Такое положение вещей несколько снижает эффективность работы полиции, особенно в сфере обеспечения прав и свобод граждан попавших в сферу действия административно-юрисдикционной деятельности полиции³¹.

В целях повышения эффективности деятельности полиции в сфере административной юрисдикции, необходимо повысить уровень исполнения законодательства об административных правонарушениях, а также повысить уровень обеспечения прав и свобод граждан, в отношении которых применяются меры административного воздействия. Показатель эффективности производства по делам об административных правонарушениях должен быть поставлен в зависимости от реально исполненных примененных административных наказаний. В настоящее время по линии

³¹ См.: Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 178.

МВД исполняется лишь 61 % наложенных административных штрафов – в денежном эквиваленте это выражается в том, что из 21 млрд руб в бюджет реально уплачено лишь 13 млрд руб. Такое положение вещей снижает уровень правопорядка в сфере внутренних дел, а также формирует атмосферу безнаказанности, что в конечном итоге приводит к совершению преступлений, а также нарушению прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности. Как отмечает О.С. Рогачева, эффективность административных санкций находится в прямой зависимости от их реального исполнения. Правовая санкция способна выполнить социальную функцию лишь тогда, когда она исполнена, и виновный претерпел правоограничения, составляющие ее содержание. Эффективность рассматриваемых санкций во многом зависит от надлежущей организации и качества работы органов, осуществляющих исполнение административных наказаний. Улучшение их деятельности – один из путей повышения действенности административных наказаний³².

Низкая исполнительская дисциплина в сфере реализации административных наказаний, конечно, не способствует росту авторитета закона, а также субъекта его реализующего. Но не нужно забывать и другого факта – согласно ст. 3.1 КоАП России административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Кроме того, административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение или причинение ему физических страданий, а также не может иметь целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Из этого следует, что фискальной функции или цели у административного наказания нет. Однако в настоящее время мы видим совершенно иной взгляд на значение административного штрафа: его сумма, по сути, носит разорительный характер как для физического, так и для юридического лица, в связи, с этим можно заметить тенденцию «коммерциализации» административной ответственности. При таком подходе к сути административного наказания, говорить о его основной цели, к сожалению,

не представляется возможным. Как верно справедливо отметил, в свое время И.И. Веремеенко «...эффективность административно-правовой санкции определяется через соотношение результата, достигнутого воздействием этой санкции, с ее целью»³³.

Л.Л. Попов также говорил о том, что эффективность административных наказаний включает два элемента: фактически достигнутый реальный результат и цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. При этом обозначенный автор указывает на ряд условий эффективности реализации административных санкций. В частности, к таким условиям относятся: наличие стабильного законодательства об административных правонарушениях, оперативность производства по делам об административных правонарушениях, реальность исполнения санкций, законность и справедливость примененных наказаний, авторитет правоприменителя и др.³⁴

Таким образом, можно заметить, что в деле реализации административных наказаний, сегодня существуют весьма серьезные проблемы. Достаточно посмотреть на количество изменений и дополнений КоАП России только в 2013 г.: таких изменений было свыше тридцати, а о реальности и справедливости примененных мер административной ответственности рассуждать можно лишь с большой долей условности. Все это по-своему ослабляет эффективность административной деятельности полиции.

Следует также отметить, что в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий регулярно выявляются факты нарушения процессуальных сроков составления документов, нарушения сроков рассмотрения дел, незаконно примененные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Подобные факты влекут нарушение законности, а также нарушение прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Как верно отметил в свое время В.А. Юсупов «...эффективность юрисдикционной правоприменительной деятельности тесно связана с оперативностью, точным соблюдением процессуальных сроков рассмотрения административных дел, но самое главное – способность органа

³² См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. – Воронеж, 2011. – С. 346.

³³ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975. – С. 185.

³⁴ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987. – С. 51.

управления быстро упорядочить неправомерно измененную систему отношений, восстановить нарушенное субъективное право либо принудить к выполнению обязанности»³⁵.

Является аксиомой тот факт, что эффективность юрисдикционной деятельности полиции зависит от качества процессуальных предписаний, дающих возможность применять меры административного принуждения. Подтверждением этому является тезис А.П. Лончакова, который отметил, что эффективность борьбы с правонаруше-

ниями и преступностью административно-правовыми средствами зависит в значительной степени от обеспечения производства по делам об административных правонарушениях³⁶.

Критерием эффективности работы полиции может являться и количество отмененных решений, касающихся наложения административных наказаний. Чем меньше таких решений, тем выше уровень обеспечения прав и свобод граждан в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом в полиции.

Библиография:

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975.
2. Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране право-порядка (организационные и правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
3. Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12.
4. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция): Часть 1 и 2 (Окончание) / Пер. Д. В. Даниленко, ред. пер. А.Е. Николаев // Право и политика. – 2006. – № 9.
5. Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987.
6. Лончаков А.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. – Хабаровск, 1999.
7. Петухов Г.Е. Административная юстиция в царской России // Правоведение. – 1974. – №5.
8. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. – Воронеж, 2011.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж, 1998.
10. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997;
11. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). – Л., 1973.
12. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979.
13. Трунцевский Ю.В., Новоселов С.А. Повышение эффективности предупреждения преступлений и иных правонарушений, коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками ГИБДД, как условие организации дальнейшего реформирования ОВД РФ согласно Дорожной карте // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 5. – С. 45-61. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.5.8843. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8843.html
14. Касаткина А.А. Особенности реализации доктрины контроля над преступностью в Италии // Полицейская деятельность. – 2012. – 2. – С. 68-70.

References (transliterated):

1. Veremeenko I.I. Administrativno-pravovye sanktsii. – M., 1975.
2. Gerasimenko A.N. Informatsionnoe obespechenie vzaimodeistviya organov vnutrennikh del s obshchestvennymi ob"edineniyami po okhrane pravo-poryadka (organizatsionnye i pravovye voprosy): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2008.
3. Kirichek E.V. Vzaimodeistvie politsii s obshchestvennymi ob"edineniyami i inymi institutami grazhdanskogo obshchestva v usloviyakh realizatsii printsipa soblyudeniya i uvazheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 12.
4. Kel'zen G. Sudebnaya garantiya Konstitutsii (konstitutsionnaya yustitsiya): Chast' 1 i 2 (Okonchanie) / Per. D. V. Danilenko, red. per. A.E. Nikolaev // Pravo i politika. – 2006. – № 9.
5. Lazarev V.V., Popov L.L., Rozin L.M. Pravovye osnovy obespecheniya obshchestvennogo poryadka. – M., 1987.
6. Lonchakov A.P. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh. – Khabarovsk, 1999.

³⁵ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 134.

³⁶ См.: Лончаков А.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. – Хабаровск, 1999. – С. 3.

7. Petukhov G.E. Administrativnaya yustitsiya v tsarskoi Rossii // Pravovedenie. – 1974. – №5.
8. Rogacheva O.S. Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava. – Voronezh, 2011.
9. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya: Problemy teorii. – Voronezh, 1998.
10. Khamaneva N.Yu. Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noi vlasti. – M., 1997;
11. Chechot D.M. Administrativnaya yustitsiya (teoreticheskie problemy). – L., 1973.
12. Yusupov V.A. Pravoprimeritel'naya deyatel'nost' organov upravleniya. – M., 1979.
13. Truntsevskii Yu.V., Novoselov S.A. Povyshenie effektivnosti preduprezhdeniya prestuplenii i inykh pravonarushenii, korruptsionnoi napravlenosti, sovershaemykh sotrudnikami GIBDD, kak uslovie organizatsii dal'neishego reformirovaniya OVD RF soglasno Dorozhnoi karte // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya.-2013.-5.-С. 45-61. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.5.8843. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8843.html
14. Kasatkina A.A. Osobennosti realizatsii doktriny kontrolya nad prestupnost'yu v Italii // Politseiskaya deyatel'nost'-. 2012.-2.-С. 68-70.