

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

А.Ю. Тутуев,
магистрант

Научный руководитель: Наумов А.М., к.э.н.
Владимирский филиал РАНХиГС

Применение права в деятельности органов внутренних дел занимает важное место, поскольку оно связано с реализацией возложенных на них государством функций. Правоприменительная деятельность полиции является важным средством укрепления общественного порядка, общественной безопасности, защиты безопасности человека.

Субъектами, осуществляющими правоприменительную деятельность, являются органы полиции, её должностные лица и специальные общественные организации⁸⁵, наделенные конкретными правами и обязанностями по применению норм права, то есть участвующих в урегулированных нормами права общественных отношениях, возникающих в связи с наступлением конкретных событий, фактов или наличием управленческой цели. Большей частью органы полиции и её работники имеют дело с нарушениями отрегули-

рованного нормами права правилами поведения. Однако это не дает основания правоприменительную деятельность полиции сводить «только к применению принудительных мер к лицам, нарушающим предписание правовой нормы». Правоприменительная деятельность полиции связана с установлением объективной истины. Только на её основе сотрудниками органов внутренних дел могут принять правоприменительные решения в устной, письменной и конклюдентной форме. Именно в ходе установления объективной истины и проявляются специфические признаки правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Общие признаки правоприменительной деятельности характерны и для правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Отдельные стадии процесса правоприменения полиции носят сложный характер, ибо сотрудник органов внутренних дел одновременно вынужден дозировать соотношение существа факта, как с нормой материального права, так и с нормой процессуального права. Сам процесс правоприменения носит циклический характер, то есть в нем постоянно повторяются четыре элемента: установление

⁸⁵ По вопросам осуществления правоприменительной деятельности в сфере охраны общественного порядка см.: Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536; Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20 – 22; Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 21 – 25; Киричек Е.В. Правовое регулирование, основные формы, проблемы и перспективы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 16 – 20 и др.

и исследование фактического обстоятельства дела, выбор и анализ нормы, принятие решения и обращение его к исполнению или исполнение. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел направлена на применение органом внутренних дел или её должностным лицом общего правила поведения, установленного правовым законом.

Под правоприменительной деятельностью органов внутренних дел и их должностных лиц следует понимать государственно-властную деятельность, осуществляемую в пределах своей компетенции при наличии юридического факта, путем перевода общего предписания нормы права на конкретную ситуацию посредством вынесения индивидуально-конкретных правовых предписаний и обращения их к исполнению или их исполнение.

Подавляющее большинство действий сотрудников органов внутренних дел в пределах их функциональных обязанностей связано с применением норм права, так как они действуют в соответствии с предписаниями закона и не имеют права выходить за его рамки. В то же время их действия вызваны фактом определенного поведения лица или возникновением события, вступившего в конфликт с правопорядком, или целью управления, направленной на удержание правоотношения в заданной нормой права состоянии или на их совершенствование, формы и методы которого должны отвечать принципам законности, социальной справедливости и др.

В правоприменительной деятельности органов внутренних дел принимают участие различные подразделения. При этом им приходится принимать решения по применению норм административного права и ад-

министративного процесса, уголовного права и уголовного процесса, норм иных административных актов. Существуют точки зрения, авторы которых отождествляют правоприменительную деятельность органов внутренних дел с административной деятельностью. Следует согласиться с Р.Х. Макуевым по поводу отличия этих терминов. Во-первых, при осуществлении и изучении правоприменительной деятельности полиции охватывается лишь часть административной деятельности - применение административных норм права. Во-вторых, здесь исследуется не только сущность применения административных норм, но и норм уголовного права, уголовного процесса, иных нормативных актов. В-третьих, основываясь на общих признаках правоприменительной деятельности, мы изучаем и особенное в правоприменительной деятельности полиции⁸⁶.

Уже из общей характеристики правоприменительной деятельности становится очевидным заметное место в ней правоприменительных актов. Для правоприменительной деятельности полиции это тем более характерно.

Очень часто встречается мнение, что правоприменительные акты - это конечные результаты правоприменительного процесса. С этим, видимо, не следует спешить соглашаться, ибо по каждому промежуточному решению также выносятся правоприменительные акты. При довольно солидной исследованности проблем, связанных с понятием и местом правоприменительных актов⁸⁷, тем не менее до настоящего

⁸⁶ Макуев Р.Х. Правоприменительная деятельность милиции (теоретико-правовое исследование): дис. ... д.ю.н. - М., 1994. С. 56.

⁸⁷ См.: Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция. 2013. № 5. С. 2 – 5; Гайворонская Я.В. Система правовых актов Рос-

времени ученым-юристам не удалось прийти к единому мнению.

Все согласны с тем, что правоприменительные акты издаются специально уполномоченными на то органами или должностными лицами полиции. По нашему мнению, акты применения норм права являются частью правоприменительной деятельности. Например, вынесение постановлений о задержании, наложении штрафа, возбуждении уголовного дела и т.п. является, несомненно, составной частью правоприменительной деятельности, как и нормы, регулирующие определенные отношения (правовые акты), с фактом нарушения которых связывается правоприменительная деятельность.

Правоприменительные акты являются важными элементами правоприменительной деятельности полиции. Акт применения права полицией следует считать индивидуальным актом. Такое утверждение вполне вытекает из существа правоприменительной деятельности. Которая сама носит индивидуальный характер, обусловленный особенностью тех общественных отношений, в которых она осуществляется. Правоприменительные акты отличаются своими специфическими чертами, признаками, позволяющие провести их обобщение по всей государственной системе.

Обобщение всех точек зрения позволяет прийти к выводу, что черты правоприменительных актов могут быть распределены на две группы: те, что носят общий характер, и те, которые

выражают особенности функционально-целевого характера, то есть связанные с особенностями задач, функций и условий объекта воздействия различных ситуаций и т.п.

Общие черты выражают наиболее выразительную и важную особенность правоприменительного акта. Отсутствие отдельных из них выводит правоприменительный акт из документооборота и из правоприменительного процесса.

К общим чертам правоприменительных актов полиции относятся: индивидуальность, предсказуемость (то есть основания их издания известны, они предусмотрены нормами права), подзаконность, властный характер, обязательность для исполнения субъектами - адресатами, способность вызвать юридические последствия, связь с конкретной нормой права.

В качестве индивидуальных черт, характеризующих правоприменительные акты полиции следует обозначить: их непосредственную связь с функциями и задачами полиции; ведомственную определенность, правомочность их вынесения только определенными должностными лицами; наделенность процессуальными функциями (лицо, производящее дознание, лицо, осуществляющее административное производство, лицо, принимающее управленческое решение и т.п.); утверждаемость их старшим должностным лицом или санкционируемость их прокурором; вовлеченность большей части субъектов-адресатов в сферу общих запретов; наличие особенностей, связанных с направлениями деятельности полиции⁸⁸.

Правоприменительные акты, вовлеченные в многообразные отношения и ситуации, которыми богата право-

сийской Федерации // Lex russica. 2013. № 8. С. 830 – 838; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов: Аппарат управления социалистического государства. - М., 1976. Ч. 1; Его же. Применение советского права. - Казань, 1972. С. 8-10; Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. - М., 1958. С. 14-16; и др.

⁸⁸ Макуев Р.Х. Указ. соч. С. 189.

применительная деятельность, отличающаяся сложностью и обширностью своей классификации. Проанализировав классификации, предложенные С.С. Алексеевым, В.В. Лазаревым, И.Я. Дюрягиным, можно предложить следующую классификацию правоприменительных актов: а) в зависимости от субъектов, осуществляющих применение права: акты органов государственной власти, исполнительно-распорядительных органов, органов юрисдикции, органов материально-технического обеспечения государственной системы, общественных объединений и организаций; б) по государственно-функциональным или структурно-отраслевым основаниям: акты в области обеспечения общественной безопасности и надлежащего правопорядка, в области национальной безопасности, в области науки и культуры и т.д.; в) по пространству действия: центральные, региональные и местные; г) по иерархическим действиям в системе государственных органов: отраслевые, межотраслевые; д) по времени действия: постоянные, временные, однократного и длящегося действия; е) по своей цели: исполнительно-управленческие и правоохранительные; ж) по кругу субъектов, на которых распространяется действие актов применения: адресованные группе субъектов, одному субъекту, адресованные гражданину государства или иностранцу, отечественному или иностранному юридическому лицу и т.д.; з) по юридической силе: акты, вступившие в законную силу или получившие окончательное подтверждение, промежуточные акты, подлежащие проверке и контролю, в зависимости от инстанций, в которых они применяются; и) по содержанию предписания: обязывающие, запрещающие, разрешающие и

управомочивающие; к) по характеру предписания: императивные и диспозитивные; л) по порядку вступления в силу: вступающие в силу с момента оглашения, опубликования, ознакомления адресата или же по истечении какого-то времени. Думается, что данный перечень можно продолжить.

Что касается классификации правоприменительных актов, выносимых органами внутренних дел, то в качестве её оснований можно взять многие из перечисленных ранее и касающихся всех актов правоприменения. В то же время важно выбрать такую классификацию, которая позволила бы наиболее полно уяснить назначение каждого вида этих актов в решении стоящих перед органами внутренних дел задач. В этом плане можно предложить классификацию, данную А.Д. Черкасовым, но применительно к существующим подразделениям органов внутренних дел.

1. По субъектам правоприменения: а) акты Министерства внутренних дел Российской Федерации; б) акты министерств внутренних дел республик, ГУМВД, УМВД субъектов РФ; в) акты управлений, отделов внутренних дел городов, районов; г) акты конкретных должностных лиц указанных органов.

2. По направлениям (службам) деятельности органов полиции: а) акты применения права, выносимые должностными лицами органов дознания; б) акты применения права, выносимые должностными лицами подразделений предварительного следствия; в) акты, выносимые должностными лицами службы охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; г) акты должностных лиц государственной инспекции по безопасности дорожного движения; д)

акты участковых уполномоченных полиции.

3. По отраслевой принадлежности применяемых норм права: а) акты применения норм уголовного и уголовно-процессуального права; б) акты применения норм административного права; в) акты применения трудового права и т.д.

4. По форме правоприменительной деятельности полиции: а) оперативно-исполнительные акты; б) правоохранительные или юрисдикционные акты; в) оперативно-распорядительные акты, направленные на обеспечение верховенства права в деятельности полиции.

5. По функциональному признаку: а) правообеспечительные; б) акты-регламентаторы. В зависимости от содержания среди первых можно выделить акты контроля и надзора, процедурно-процессуальные акты, акты исполнения юридических решений.

6. По своему юридическому значению: а) основные; б) вспомогательные.

7. По сфере действия: а) действующие во времени; б) в пространстве; в) по кругу лиц.

8. По способу выражения воли правоприменителя и доведения её до адресатов: а) акты-документы; б) акты-действия.

9. По наименованию: а) приказы; б) постановления; в) указания; г) протоколы; д) решения; е) разрешения; ж) предупреждения; з) предписания; и) представления; к) резолюции.

10. По структуре: а) акты, содержащие в себе четыре элемента - вводную, описательную (констатирующую), мотивировочную и резолютивную части; б) акты, состоящие лишь из трех частей - вводной, описательной и резолютивной (например, административные и следственные протоколы); в) акты, состоящие их

двух частей - вводной и резолютивной (например, акт-разрешение на въезд в пограничную зону); акты, в которых имеется лишь резолютивная часть (акты-резолюции на соответствующих документах).

11. По характеру решения: а) обязывающие; б) запрещающие; в) уполномочивающие; г) поощрительные; д) удостоверяющие; е) фиксирующие факты и обстоятельства, имеющие юридическое значение (например, акты регистрации автотранспорта, оружия и т.п.)⁸⁹.

Классификация правоприменительных актов органов внутренних дел, несомненно, имеет не столько научно-теоретическую, сколько прикладную значимость, что обусловлено следующими обстоятельствами:

- классификация правоприменительных актов оказывает помощь в уяснении их природы как единого, внутренне неоднородного, системного и собирательного элемента понятийно-категориального аппарата науки;

- наличие в арсенале органов внутренних дел разнообразных правоприменительных актов позволяет с наибольшей эффективностью поддерживать общественный порядок;

- классификация правоприменительных актов поможет субъектам законодательной и исполнительной власти глубже проникнуть в природу данных актов, детальнее регламентировать основания, порядок издания и оформления правоприменительных актов.

⁸⁹ Черкасов А.Д. Правоприменительные акты органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. - Саратов, 1986.