

6. Administrativnaja dejatel'nost' organov vnutrennih del: ucheb. posobie / pod nauch. red. L.M. Rjabceva, V.A. Kruglova. – Minsk.: Akad. MVD Resp. Belarus', 1999. – 278 s.

7. Lihachjov S. V. K voprosam obshhestvennoj i nacional'noj bezopasnosti gosudarstva // Problemy vzaimo-dejstvija lichnosti i vlasti v uslovijah postroenija

pravovogo gosudarstva: sb. materialov V Vseros. nauch.-prakt. konf. / redkol.: E.V. Pozdnjakova (otv. red.) [i dr.]; Jugo-Zap. gos. un-t. – Kursk, 2015. – S. 119-123.

8. Lihachjov S.V. K voprosu o razreshitel'noj politike gosudarstva // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. – 2015. – № 4 (61). – S. 115-119.

УДК: 342.9

Н.С. Ракша, канд. юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: nsraksha@yandex.ru)

ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Статья посвящена рассмотрению административной деятельности органов полиции. Представлен анализ основных форм и методов административной деятельности; предложены пути эффективного их применения в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в РФ.

Акцентируется на том, что характеристика форм административной деятельности дает представление о действиях полиции по выполнению возложенных на нее задач по обеспечению общественной безопасности, позволяет выяснить их правовую природу, условия применения определенных требований. Формы административной деятельности в зависимости от их назначения классифицированы на следующие группы: издание актов органов полиции; заключение договоров; другие юридически значимые действия.

Метод деятельности органов полиции рассмотрен как способ практического осуществления целей, выполнения задач и функций административной деятельности полиции. Метод следует понимать как совокупность установленных законом средств и способов решения задач, при применении которых гарантируется обеспечение прав и законных интересов субъектов определенных правоотношений. Обращается внимание, что для административно-правового метода характерны особенности, вытекающие из особенностей предмета административного права и сущности государственно-управленческой деятельности.

Отмечено, что гарантией правильного сочетания методов убеждения и принуждения является признание приоритета метода убеждения, что проявляется посредством поощрительных, воспитательных, объяснительных, рекомендательных мероприятий. Степень адекватности соотношения указанных методов свидетельствует об уровне демократичности общества.

Делается вывод об эффективности осуществления административной деятельности органов полиции только благодаря взаимодействию всех форм и методов не только публичного управления, но и других сфер общественной жизни.

Ключевые слова: административная деятельность, формы, методы, органы полиции, обеспечение, общественный порядок, общественная безопасность.

Важную роль в процессе обеспечения прав человека, общественного порядка и общественной безопасности отводится органам полиции. Последние в своей административной деятельности используют различные формы и методы, составляющие в своей совокупности формы и методы управленческой деятельности.

Следует обратить внимание на то, что на страницах современной юридической литературы дискутируется много вопросов о деятельности органов полиции в целом и административной деятельности, в частности. Но, как показывает анализ научных исследований, рассмотрение указанной проблемы идет исключительно на практическом уровне, минуя вопросы

теоретической обеспеченности социологической направленности административной деятельности.

Целью работы является рассмотрение основных форм и методов административной деятельности органов полиции, опираясь на достижения современной правовой науки.

Под формой административной деятельности полиции понимают однородные по своему характеру и правовой природе группы административных действий, имеющих внешнее проявление, с помощью которых обеспечиваются охрана прав граждан, общественный порядок, общественная безопасность и осуществляется борьба с правонарушениями [1, с. 152]. Характеристика форм административной деятельности дает представление о действиях полиции по выполнению возложенных на нее задач по обеспечению общественной безопасности, позволяет выяснить их правовую природу, условия применения определенных требований.

Со стороны правовой характеристики наиболее существенное значение имеет классификация административной деятельности полиции согласно их характеру и правовой природе. Классификация форм административной деятельности: в зависимости от их назначения можно разделить на следующие группы: издание актов органов полиции; заключение договоров; другие юридически значимые действия.

Административные акты подразделений полиции – это принятые в процессе осуществления ими исполнительно-распорядительной деятельности на основе и во исполнение закона односторонние властные предписания, направленные на установление, изменение, прекращение

конкретных правоотношений или содержащие обязательные для подчиненных органов, сотрудников полиции правила (нормы), целью которых является организация и практическое обеспечение охраны общественного порядка.

В них приобретает своё юридическое выражение и закрепление подавляющее большинство организационной работы органов полиции, которая предусматривает оперативное и самостоятельное решение многих вопросов, возникающих в процессе повседневного обеспечения общественной безопасности. С помощью издаваемых актов, полиция организует и направляет поведение людей, воспитывает граждан в духе уважения к правилам поведения, социального общежития [2, с. 125].

Одной из форм административной деятельности является административный договор. Полиция все чаще использует договорную форму во время охраны общественного порядка, а так же имущества. Заключение договора является обязательным, при этом ОВД определяют даже вид охраны. Государство предоставляет органам охраны полномочия по применению соответствующих мер административного принуждения к нарушителям.

К другим юридически значимым действиям полиции относятся так называемые внутрисистемные организационные действия – принятие присяги, аттестация сотрудников и др.

Таким образом, административной деятельностью могут признаваться только те действия, которые урегулированы нормами административного права или обусловлены ими. Правильным, по нашему мнению, будет разграничение форм административной деятельности на дейст-

вия, вызывающие правовые последствия, и такие, которые не вызывают правовые последствия.

Деятельность органов полиции по обеспечению общественной безопасности осуществляется с помощью различных форм оперативной и административной деятельности. Наличие значительного количества форм обусловлено сложностью процессов этой деятельности, требующих постоянного совершенствования при применении для достижения основной цели – обеспечения надежного общественного порядка и общественной безопасности.

Наряду с формами для эффективного осуществления деятельности органов полиции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности важную роль отведена методам.

Рассматривая методы административной деятельности органов полиции по обеспечению общественной безопасности, отметим, что эта деятельность полиции осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта деятельности на объект, на волю людей, которую следует понимать как регулятивный фактор сознания, заключающийся в способности человека совершать целенаправленные действия. Влияние субъекта административной деятельности на волю объекта осуществляется с применением различных приемов, средств, и называется методами административной деятельности.

Итак, метод деятельности органов полиции – это способ практического осуществления целей, выполнения задач и функций административной деятельности полиции. Собственно содержание метода дает ответ на вопрос о том, каким образом наиболее рационально можно

достичь целей административной деятельности.

Акцентируем на том, что методы находятся в диалектическом единстве с целями административной деятельности. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Методам присущи следующие признаки: они выражают связь субъекта административной деятельности с объектом этой деятельности; методы – это способы осуществления руководящего воздействия субъекта на объект управления, они являются способами упорядочения, организации процессов, происходящих в сфере административной деятельности полиции; являются приемами, с помощью которых не представляется возможным достижение различных целей деятельности; это наиболее активный элемент административной деятельности полиции; методы имеют альтернативный характер.

Независимо от содержания и направленности, методам административной деятельности присущи: объективная организационная форма, которую следует понимать как вид воздействия, то есть определенное распоряжение (приказ, требование, разрешение и т.п.); характер воздействия (непосредственное влияние, косвенное влияние посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий); способ воздействия (единоличный, коллегиальный, коллективный) временная характеристика (краткосрочный и долгосрочный) наличие тактики и стратегии.

Методы в административной деятельности полиции призваны обеспечить высокую эффективность деятельности сотрудников полиции, слаженность в работе, а так же способствовать развитию

творческой инициативы каждого сотрудника [3, с. 17].

Административная деятельность полиции по обеспечению общественной безопасности осуществляется с помощью различных методов, наличие значительного большинства которых обусловлена сложностью процессов этой деятельности. Однако основными методами административной деятельности полиции являются методы убеждения и принуждения.

В юридической науке методы любой деятельности в широком смысле трактуются как способы, приемы, средства, с помощью которых осуществляется воздействие на объекты с целью практического выполнения задач, определенных перед органом или должностным лицом.

По мнению профессора В. Колпакова, метод следует понимать как некую организацию приемов и способов, обеспечивающих достижение цели [4]. В. Плишкин рассматривает метод управления как способ организующего воздействия субъекта управления на управляемую систему или конкретный объект управления, с помощью которого реализуются функции, подлежат разрешению определенные задачи [5]. Привлекает внимание определение методов управления А. Лунёвым, как научно обоснованных, разрешенных законом способов воздействия на управляемых с целью наиболее правильного оперативного решения управленческих задач и достижения максимально эффективного управления [6]. В таком случае акцентуация происходит на важном признаке методов управления – правовой регламентации.

В свою очередь, Г. Атаманчук дает более расширенное определение методов государственного управления, а именно – это взятые в единстве и взаимосвязи спо-

собы, приемы осуществления и средства обеспечения реализации функций государственной управляющей системы и ее органов, приобретающих проявление в определенном воздействии на сознание и поведение людей в общественной деятельности, отношениях и связях [7].

Для административного права, как и для теории права в целом, характерно использование трех основных способов правового регулирования: предписание – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в пределах, предусмотренных правовой нормой; запрет – возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия; разрешение – юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Следует заметить, что правовое регулирование административных отношений осуществляется не только с помощью предписаний и запретов, но и разрешений в случаях равноправия их сторон, что характерно для гражданско-правового регулирования. Иногда между участниками административных правоотношений могут возникать и договорные отношения, закрепляемые в «административных договорах» [8, с. 33].

Однако для административно-правового метода характерны особенности, вытекающие из особенностей предмета административного права и сущности государственно-управленческой деятельности:

– во-первых, административно-правовое регулирование преимущественным образом состоит из средств распорядительного характера, т.е. предписаний со-

ответствующих органов исполнительной власти и их должностных лиц, порождает возникновение отношений власти и подчинения;

– во-вторых, волеизъявление органов исполнительной власти и их должностных лиц осуществляется в форме властных предписаний и является односторонним, т.е. не дает полномочий другой стороне по их принятию;

– в-третьих, административно-правовое регулирование предполагает формирование взаимосвязи между руководящим и управляемым участником правоотношений благодаря наличию у руководящей стороны властных полномочий;

– в-четвертых, преимущественное использование средств властного одностороннего (распорядительного) характера, не исключая возможности использования средств разрешительного характера путем предоставления участникам правоотношений соответствующих разрешений на проведение определенных действий [9, с. 134].

Исходя из этого, считаем, что смысл методов административно-правового регулирования отношений в сфере публичного (государственного и общественного) управления состоит в:

– установлении определенного порядка действий - предписание к выполнению необходимых действий при соответствующих условиях, предусмотренных соответствующей административно-правовой нормой;

– запрещении определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (запрет на направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы (за нарушение этого за-

прета виновные должностные лица несут дисциплинарную ответственность);

– предоставлении возможности выбора одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой (предоставление должностным лицам возможности проявления самостоятельности при рассмотрении вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного взыскания или освобождение от ответственности);

– предоставлении возможности совершать или не совершать действия, предусмотренные административно-правовой нормой в признанных ею условиях (гражданин сам для себя решает, стоит ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные).

Таким образом, метод административно-правового регулирования свидетельствует о характере властности в сфере публичного (государственного и общественного) управления, одностороннего и обязательного выполнения предписаний органов исполнительной власти государства и их должностных лиц другими участниками, порождает возникновение отношений власти и подчинения. Методы деятельности органов полиции в сфере административных отношений следует понимать как совокупность установленных законом средств и способов решения задач, при применении которых гарантируется обеспечение прав и законных интересов субъектов определенных правоотношений [10, с. 130]. Т.е. методы деятельности показывают, каким образом происходит решение задач обеспечения общественной безопасности, выражают

качественную сторону реализации задач и функций по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности [11, с. 13].

Ранее, в юридической литературе как методы управления рассматривались преимущественно убеждение, поощрение и принуждение, сейчас можно найти самые разнообразные варианты классификаций и, соответственно, видовые группы.

На основании анализа позиций ученых, внесших весомый вклад в разработку проблем классификации методов, а именно: Б. Лазарева, А. Лунева, Ю. Козлова, Г. Атаманчука, В. Колпакова, А. Комзюка рассмотрим в общем виде систему методов деятельности органов полиции в соответствии с потребностями обеспечения общественной безопасности.

Выделим две наиболее общие группы. Первая группа – познавательные-программируемые методы. В зависимости от степени их применения принято различать общий (системный подход); общенаучные (например, логический метод, который содержит такие способы и приемы как анализ, синтез, дедукция, сопоставление, выдвижение гипотез и др.; методы статистики, моделирования, эксперимент, анкетирование, изучение документов, интервьюирование и т.п.) и специальнаучные методы (например, метод административной статистики, метод системного анализа, метод исследования операций и т.д.).

Вторая группа – организационно-регулирующие методы, которые служат способами, приемами и средствами непосредственного воздействия на функционирование системы обеспечения общественной безопасности. К общим методам влияния в указанной группе относят методы убеждения (стимулирование

должного поведения) и принуждения (побуждение к должному поведению).

Следует отметить, что гарантией правильного сочетания методов убеждения и принуждения является признание приоритета метода убеждения, что проявляется посредством поощрительных, воспитательных, объяснительных, рекомендательных мероприятий. Степень адекватности соотношения указанных методов свидетельствует об уровне демократичности общества.

К группе организационно-регулирующих методов относят следующие основные подгруппы: административные (организационно-распорядительные), экономические, психологические и социально-психологические.

Административные методы – это способы, приемы и средства воздействия на деятельность субъектов в сфере обеспечения общественной безопасности путем непосредственного установления их обязанностей, прямого приказа, опирающихся на состояние подчинения. Методы рассматриваемой группы чаще всего распределяют по форме на административно-правовые (например указания, распоряжения руководящего субъекта, выраженные в надлежащей нормативно-правовой форме, обязательные для исполнения, гарантированные силой государства) и административно-организационные (например проведение совещаний с подчиненными, обобщение и распространение положительного опыта и т.д.).

Среди административных методов для эффективного взаимодействия субъектов системы обеспечения общественной безопасности особую значимость имеют также методы организации и координации.

Административные методы обычно квалифицируются как способы или сред-

ства влияния на деятельность предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан путем прямого установления их прав и обязанностей через систему приказов. Без использования административных методов невозможно достижение цели упорядоченного влияния на поведение различных участников управленческих общественных отношений [12, с. 28].

Административные методы используются наряду с экономическими. Применение экономических методов означает формирование таких экономических условий и стимулов, которые создают у исполнителей заинтересованность в конечных результатах труда. При этом объекты управления не получают обязательных указаний, а имеют возможность проявить инициативу в плане выбора средств деятельности для реализации своих материальных интересов. Чаще всего это сводится к получению налоговых, имущественных льгот, материального поощрения и др.

Организация как метод деятельности заключается в обеспечении единства действий субъекта и объекта управления, их взаимопонимания в ходе решения конкретных задач обеспечения национальной безопасности по отдельным направлениям. Координация, в свою очередь, означает установление целесообразного соотношения действий различных субъектов системы обеспечения общественной безопасности, их органов, подразделений и непосредственно сотрудников для максимального достижения определенной цели с наименьшими затратами сил и средств.

Экономические методы деятельности органов внутренних дел связаны с косвенным (побочным) влиянием на поведе-

ние и сознание людей путем воздействия на их материальные интересы. С этой целью в равной степени могут применяться как перспективы материальных преимуществ (метод экономического стимулирования), так и угрозы материальных санкций. Психологические и социально-психологические методы используются для управления социально-психологическими процессами, происходящими в органах и подразделениях органов внутренних дел.

Таким образом, эффективное осуществление административной деятельности органов полиции возможно только благодаря взаимодействию всех форм и методов не только публичного управления, но и посредством познавательно-программируемых и организационно-регулирующих методов.

Список литературы

1. Административная деятельность органов внутренних дел: общая часть: учебник / под общ. ред. И.П. Голосниченко, Я.Ю. Кондратьева. – Киев: Укр. акад. внутр. дел, 1995. – 177 с.
2. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / В.В. Новіков, М.В. Ковалів, В.П. Столбовий [та ін.]; за ред. О.І. Остапенка. – Львів: Ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 252 с.
3. Голосніченко І.П., Циганов О.Г., Ярмиш О.Н. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України. – Київ : ДНДІ МВС України, 2008. – 24с.
4. Колпаков В.М. Методы управления: учеб. пособие. – Киев: МАУП, 1997. – 160 с.

5. Плишкин В.М. Теория управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченко. – Киев, 1999. – 702с.

6. Лунев А.Е. Право и эффективность управления. – М.: Юридическая литература, 1973. – 88 с.

7. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 1975. – 240 с.

8. Лихачёв С.В. Основные формы деятельности органов местного самоуправления // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2016. – № 1 (18). – С. 32-38.

9. Лихачёв С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: монографія. – Донецьк: Донецький державний університет управління, 2009. – 197 с.

10. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Академия МВД СССР, 1987. – С. 130.

11. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры: АН УССР. – Киев: Наук. думка, 1990. – С. 13.

12. Ракша Н.С. Основные положения административной ответственности в сфере нарушения таможенных правил // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2016. – № 1 (18). – С. 25-31.

Получено 06.09.16

N. Raksha, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: nsraksha@yandex.ru)

FORMS AND METHODS OF POLICE ADMINISTRATION

The article is devoted to administrative activities of the police. It gives the analysis of basic forms and methods of the administrative activities, such as ways of their effective application in the sphere of public order and public security in the Russian Federation.

The author pays attention on the fact that the characteristic of administrative activity demonstrates if the police fulfill its mandated public security tasks well. It also allows finding out if these activities are legal. The forms of administrative activities according to their purpose are classified into the following groups, such as issuance of police acts; conclusion of contracts and other legal activities.

The method of the police is considered as a way of practical implementation of the objectives, performing tasks and functions. The method should be understood as a set of tools provided by law and ways of solving problems. The method guarantees the rights and legitimate interests of subjects in certain legal relations. The author notes that the administrative and legal method has the features resulting from the characteristics of the subject of administrative law and the essence of public-management activities.

The paper proves that the guarantee of the right combination of persuasion techniques and coercion is recognition of the method of persuasion as preferable. It is manifested through incentives, educational, explanatory and recommendation measures.

The level of democratic development of the society is indicated by the degree of adequacy of these methods.

The author comes to the conclusion that administrative activities of the police are effective if only the public administration and other spheres of public life interact.

Key words: administrative activity, forms, methods, the police, guarantee, public order, public security.

Reference

1. Administrativnaja dejatel'nost' organov vnutrennih del: obshhaja chast': uchebnik / pod obshh. red. I.P. Golos-

nichenko, Ja.Ju. Kondrat'eva. – Kiev: Ukr. akad. vnutr. del, 1995. – 177 s.

2. Administrativna dijtal'nist': navch. posib. / V.V. Novikov, M.V. Kovaliv, V.P.

Stolbovij [ta in.]; za red. O.I.Ostapenka. – L'viv: In-t vnutr. sprav pri Nac. akad. vnutr. sprav Ukraïni, 2002. – 252 s

3. Golosnichenko I.P., Ciganov O.G., Jarmish O.N. Metodichni rekomendacii shhodo zastosuvannja derzhavnih standartiv z pitan' sistem upravlinnja jakistju u MVS Ukraïni. – Kiev : DNDI MVS Ukraïni, 2008. – 24s.

4. Kolpakov V.M. Metody upravlenija: ucheb. posobie. – Kiev: MAUP, 1997. – 160 s.

5. Plishkin V.M. Teorija upravlenija organami vnutrennih del: ucheb. / pod obshh. red. kand. jurid. nauk Ju.F. Kravchenko. – Kiev, 1999. – 702s.

6. Lunev A.E. Pravo i jeffektivnost' upravlenija. – M.: Juridicheskaja literatura, 1973. – 88 s.

7. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovanija. – M.: Jurid. lit., 1975. – 240 s.

8. Lihachjov S.V. Osnovnye formy dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija // *Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. Serija: Istorija i pravo. – 2016. – № 1 (18). – S. 32-38.

9. Lihachjov S.V. Dozvil'ne provadzhenija v administrativnomu procesi: monografija. – Donec'k: Donec'kij derzhavnij universitet upravlinnja, 2009. – 197 s.

10. Administrativnaja dejatel'nost' organov vnutrennih del: ucheb. / pod red. L.L. Popova. – M.: Akademija MVD SSSR, 1987. – S. 130.

11. Aver'janov V.B. Apparat gosudarstvennogo upravlenija: sodержanie dejatel'nosti i organizacionnye struktury: AN USSR. – Kiev: Nauk. dumka, 1990. – S. 13.

12. Raksha N.S. Osnovnye položenija administrativnoj otvetstvennosti v sfere narushenija tamozhennyh pravil // *Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. Serija: Istorija i pravo. – 2016. – № 1 (18). – S. 25-31.

УДК 347.97

В.Н. Сафонов, д-р юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (Москва) (e-mail: vnsafonov@gmail.com)

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХОВНОГО СУДА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

В статье рассматриваются основные направления деятельности Верховного суда США. Кроме основной функции – правоприменительной, как основы правосудной деятельности, выделяются три функции – апелляционная, интерпретационная, политическая, имеющих фундаментальное значение и определяющих статус Верховного суда США. Что касается контрольной функции, то она реализуется в рамках универсального института конституционного контроля. Автор предлагает рассматривать интерпретационную функцию и связанную с ней правотворческую как основу для обеспечения устойчивости всей правовой системы. Нерешенность вопроса о судебном правотворчестве ведет к применению юридической фикции. В американской правовой системе фикционализм не способствует правовой стабильности. С другой стороны, интерпретационная и правотворческая функция обеспечивают развитие американского права и его приспособление к меняющимся условиям. Например, до последней трети XX века Верховный суд создал конституционный базис для федерального государственного вмешательства в экономику и способствовал решению важных вопросов расовой политики. На современном этапе доминирует подход «судебной сдержанности» и отказа от судебного активизма. По мнению автора, морально-политические факторы в значительной степени влияют на деятельность Верховного суда США.

Правосудная функция Верховного суда США, как и других судов, во всех

правовых системах основная и определяет все другие [12, с. 42-50]. Правосудная