

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-  
РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
программа Юрист в государственном управлении и  
правоохранительной деятельности  
очной формы обучения, группы 01001515  
Лейбина Артема Александровича

Научный руководитель  
Заведующий кафедрой  
административного и  
международного права, к.ю.н.,  
доцент  
В.Г. Остапюк

Рецензент  
Доцент кафедры оперативно-  
розыскной деятельности  
Белгородского юридического  
института МВД России имени И.Д.  
Путилина, кандидат юридических  
наук, доцент, полковник полиции  
В.М. Баранов

## О Г Л А В Л Е Н И Е

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА I. ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ</b>	
§ 1. Природа оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.....	9
§ 2. Сущность правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.....	20
§ 3. Механизм правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и проблемы определения его отраслевой принадлежности .....	33
<b>ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ</b>	
§ 1. Нормы административного права как элемент механизма административно-правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.....	49
§ 2. Индивидуальные правовые акты, принимаемые в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел .....	73
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	98
<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b> .....	103

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Оперативно-розыскная деятельность (далее — ОРД) относится к тем немногим сферам социальной практики, регламентация которой традиционно лежала в плоскости ведомственного секретного нормотворчества. Актуальность исследования административно-правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел (ОРД ОВД) обусловлена произошедшими за последнее десятилетие изменениями законодательства в сфере ОРД ОВД. Эти изменения были связаны с принятием Федерального Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ), Уголовного кодекса РФ и многих других нормативно-правовых актов законодательного характера.

К сожалению, и сейчас остается потребность аргументировать необходимость правового регулирования оперативно-розыскной деятельности.

До недавнего времени ОРД ОВД регламентировалась преимущественно закрытыми ведомственными нормативно-правовыми актами. Сегодня нормативно-правовая база ОРД ОВД стала более доступной для изучения. Однако рассмотрение вопросов, связанных с ОРД ОВД, в юридической литературе происходит в подавляющем большинстве случаев с уголовно-правовых и уголовно-процессуальных позиций. Административно-правовому аспекту проблемы уделяется ничтожное внимание, ограниченное лишь проблематикой административно-проверочной работы ОВД. Подобная ситуация приводит к тому, что институты административного права, на базе которых и основывается ОРД ОВД, остаются в тени и если рассматриваются, то лишь поверхностно. Закономерным следствием подобного пренебрежения являются многочисленные пробелы и противоречия в законодательстве об ОРД ОВД, а также преждевременные суждения о формировании отрасли оперативно-розыскного или уголовно-розыскного права.

Соответствующую правовую регламентацию должны получить полномочия полиции по мониторингу персональных данных граждан, контроль за электронной перепиской разрабатываемых лиц, автоматизированному сбору и анализу разрозненных сведений об их поведении, связях, интересах, финансовых операциях, местонахождении и перемещениях, формированию «электронного досье»<sup>1</sup>.

В этих условиях возникла потребность в научной оценке данного законодательства, выявлении его пробелов и аргументированном определении отраслевой принадлежности ОРД ОВД. Причем научной разработке подлежит комплекс проблем, составляющих предмет настоящего исследования.

Тематика выпускной квалификационной работы обращает внимание на имеющиеся проблемы реформирования, совершенствования сферы административно-правового регулирования ОРД ОВД. В научных кругах активно обсуждается вопрос совершенствования правового регулирования ОРД ОВД в целом. При этом совсем не берется во внимание проблема административно-правового регулирования.

Особенность процесса повышения качества регулирования ОРД ОВД на административно-правовом уровне заключается в том, что здесь необходимо говорить о совершенствовании именно управленческих, административных механизмов воздействия.

Полагаем, что цель совершенствования административно-правового регулирования ОРД ОВД состоит, с одной стороны, в построении новой, современной управленческой доктрины, в которой главной правовой установкой должна выступать необходимость действенной, а не декларативной защиты человека и общества от не правомерного использования возможностей ОРД ОВД, а с другой стороны, в разрушении сложившегося в обществе, в том числе в сознании законодателей, правоприменителей и некоторых ученых,

---

<sup>1</sup> Осипенко А.Л. Новые технологии получения и анализа оперативно-розыскной информации: правовые проблемы и перспективы внедрения // Вестник Воронежского института МВД России. — 2015. — № 2. — С. 13—19.

стереотипа о предназначении ОРД ОВД для удовлетворения нужд преимущественно уголовно-правовых и уголовно-процессуальных институтов.

Эффективность административно-правового регулирования ОРД ОВД России во многом связана с перспективами развития общей теории административного права и ОРД ОВД, которые в свою очередь определяются совокупным результатом развития науки в новых социально-политических и экономических условиях функционирования России в рамках мирового сообщества.

Таким образом, исследование вопросов, связанных с административно-правовым регулированием ОРД ОВД в настоящее время является весьма актуальным. Необходимость его проведения диктуется насущными проблемами современной административно-правовой теории и правоприменительной практики ОВД.

**Степень научной разработанности темы.** Различным аспектам проблемы административно-правового регулирования ОРД ОВД в разное время уделялось внимание в трудах ученых таких, как С.С. Алексеев, А.П. Алексин, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.И. Веремеенко, В. Вильсон, К.К. Горяинов, В.И. Елинский, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.В. Николук, В.Г. Остапук, В.С. Овчинский, Д.В. Осинцев, Г.И. Петров, Г.К. Синилов, Ю.П. Соловей, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Р.О. Халфина, А.Д. Черкасов, А.Ю. Шумилов и многих других.

Отдавая должное ценности данных разработок, следует заметить, что большинство из них осуществлены еще в советское время и основаны на нормах прежнего законодательства. Административно-правовое регулирование ОРД ОВД в контексте нового законодательства и современные тенденции развития теорий административного права и ОРД в данной сфере не были предметом самостоятельного научного исследования.

Объектом **исследования** являются общественные отношения, которые возникают, складываются и развиваются по поводу организации и

непосредственного осуществления ОРД ОВД, иными словами – общественные отношения, связанные с регламентацией ОРД ОВД в правовом обществе.

Предметом **исследования** является система правовых норм, регламентирующих административно-правовое регулирование ОРД ОВД.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего исследования является формирование научно-обоснованной концепции административно-правового регулирования ОРД ОВД.

Реализация данных целей предполагает решение следующих задач:

- 1) аргументировано определить правовую природу ОРД ОВД;
- 2) сформировать модели состояния упорядоченности ОРД ОВД как следствия правового регулирования;
- 3) определить отраслевой механизм правового регулирования, применение которого способно привести к фактической упорядоченности отношений в сфере ОРД ОВД;
- 4) изучить качественное состояние правовой регламентации в рамках системы источников права, регулирующих ОРД ОВД;
- 5) изучить особенности правоотношений, обусловленных реализацией ОРД ОВД;
- 6) изучить индивидуальные правовые акты, принимаемые в процессе осуществления ОРД ОВД.

Методологической **базой** выпускной квалификационной работы являются основополагающие законы, категории и понятия философии, общенаучные и частные научные методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания, метод системного анализа, нормативно-логический метод, методы сравнительного правоведения и правового моделирования. В настоящем исследовании используются философские и специальные юридические категории.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна настоящего исследования состоит в научном обосновании современной комплексной концепции административно-правового регулирования ОРД ОВД. Полученные

результаты являются фактически первым комплексным исследованием явления административно-правового регулирования ОРД ОВД.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. ОРД ОВД имеет административно-правовую природу и представляет собой вид административной деятельности ОВД, осуществляемый в особых условиях.
2. Оперативно-розыскные мероприятия, базирующиеся на методах ОРД ОВД, имеют административно-правовое происхождение.
3. Автором обосновывается точка зрения о том, что ОРД ОВД является объектом преимущественно административно-правового регулирования.
4. Правоотношения, возникающие в сфере ОРД ОВД, являются административно-правовыми.
5. В механизм правового регулирования ОРД ОВД включаются индивидуальные акты применения норма административного права.

**Теоретическую основу** исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых различных отраслей права, а также публикации в периодической печати по вопросам, связанным с исследуемой проблемой.

Теоретическое значение результатов выпускной квалификационной работы состоит в формировании и обосновании научной концепции административно-правового регулирования ОРД ОВД. Сформулированные в работе выводы и предложения могут стать дополнением к основным положениям теории административного права.

**Эмпирическую основу** исследования составили опубликованные материалы правоприменительной деятельности, а также результаты научных исследований других ученых.

**Практическое значение** исследования состоит в создании систематизированного комплексного описания общих закономерностей и специфики административно-правового регулирования ОРД ОВД.

Кроме того, выпускная квалификационная работа может быть использована в научно-исследовательской работе, в учебном процессе по

дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность ОВД» и др.

Результаты выпускной квалификационной работы прошли **апробацию** в рамках:

- Международной научно-теоретической конференции студентов и курсантов «Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе», проходившей 20 апреля 2017 года в Белгородском юридическом институте МВД России имени И.Д. Путилина;

- межвузовского круглого стола «Актуальные проблемы уголовного процесса», проходившего 29 апреля 2017 года в Белгородском юридическом институте МВД России имени И.Д. Путилина.

Также были опубликованы научные статьи:

1. Лейбин А.А. Соотношение оперативно-разыскной и административной деятельности // Научный альманах. № 2. 2017.

2. Лейбин А.А., Остапюк В.Г. Проблемы административно-правового регулирования оперативно-разыскной деятельности // Сборник научных трудов курсантов, студентов, магистрантов, аспирантов, адъюнктов. – Белгород: Бел ЮИ МВД России им. И.Д. Путилина. 2017.

**Структура** выпускной квалификационной работы включает введение, две главы, объединяющих шесть параграфов, заключение и библиографию.



# ГЛАВА I. ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

## § 1. Природа оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои разнообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов. Они являются институтами государственной власти, проводниками ее решений, теми ее элементами, которые практически реализуют властные полномочия в соответствии с определенной для них законом компетенцией.

В виду того, что государственными органами вырабатываются и реализуются властно-управленческие решения, их «следует отличать от тех организационных структур государства, в которых создаются материальные, социальные и духовные продукты: от государственных предприятий, осуществляющих экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственных учреждений, связанных, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственных организаций, выполняющих обычно организационные функции в различных социальных сферах»<sup>1</sup>.

Можно выделить специфические признаки, отличающие государственные органы от других организаций, существующих в государстве и обществе: регламентация конституционно-правового статуса органа; наличие у него государственно-властных полномочий; законодательные особенности учреждения; порядок деятельности в присущих ему организационно-правовых формах; наличие определенной компетенции, включающей в себя предметы ведения и полномочия в отношении этих предметов ведения в соответствующей сфере государственной деятельности; как правило, наличие

---

<sup>1</sup> Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. М., 2003. С. 176.

постоянного штата государственных служащих; особый порядок образования вышестоящими органами; их образование, структура в основном регламентируется нормами административного права.

Таким образом, **определим**, что **государственный орган** – это организационный коллектив, **образующий** самостоятельную часть **государственного** аппарата, наделенную **собственной** компетенцией, издающую **правовые** акты от своего имени, выполняющую **функции**, образование, структура и деятельность которых **регламентированы** правом. Указанным **признакам** в полной **мере** отвечают и ОВД России.

Термин «*внутренние дела*» в широком смысле может обозначать одну из сфер деятельности государства по обеспечению безопасности общества. Наименование рассматриваемой сферы носит традиционный характер и отражает ее исторически сложившееся содержание. Сфера внутренних дел является многоструктурной. «Она включает в себя ряд сложных групп общественных отношений, которые связаны с защитой прав, свобод и интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений; осуществлением ОРД, дознания и следствия; обеспечением безопасности дорожного движения; осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности; проведением в жизнь правил паспортной системы, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства и так далее»<sup>1</sup>.

Субъектами управления внутренними делами являются органы государства и их должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями, в том числе и сотрудники ОВД.

**Деятельность ОВД** – это правоохранительная деятельность, осуществляемая ими как органами исполнительной власти, имеющими в своем распоряжении собственный аппарат для применения государственного принуждения. Следует отметить, что п. 1 Декларации о полиции, принятой

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. Учебник. Часть II. М., 2002. С. 130.

Парламентской Ассамблеей Совета Европы 8 мая 1979 года, подчеркивает правоохранный характер полицейской деятельности. «Полицейский должен выполнять возложенные на него законом обязанности по защите своих сограждан и общества от насилия, грабежа и других общественно опасных действий, как это установлено законом»<sup>1</sup>.

**Деятельность ОВД в РФ регламентируется многими нормативно-правовыми актами от Конституции РФ до ведомственных актов МВД России и может быть в целом охарактеризована как юридическая деятельность. Отраслевая принадлежность содержащихся в них норм, и задачи, стоящие перед этими государственными органами, определили два основных вида юридической деятельности ОВД – административно-правовую и уголовно-процессуальную.**

Анализ соответствующей научной литературы свидетельствует, что вопрос сравнение ОРД с названными видами юридической деятельности имеет дискуссионный характер и весьма актуален в свете неразрешенности проблемы определения правовой отраслевой принадлежности ОРД ОВД.

Для выяснения природы, сущности ОРД ОВД как относительно самостоятельного явления общественной жизни попытаемся в рамках настоящего параграфа соотнести ее с указанными выше основными видами юридической деятельности ОВД.

**На всех этапах своего развития ОРД являлась в первую очередь государственной деятельностью, осуществлением которой в полном объеме занимались и занимаются именно государственные органы и их должностные лица. В настоящее время в соответствии со ст. 13 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» на территории РФ действует семь уполномоченных законодателем государственных органов, осуществляющих ОРД, среди которых выделяются и ОВД России.**

---

<sup>1</sup> Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 77.

Статья 1 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», указывая на основные признаки **ОРД**, определяет ее как ***вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.***

Что касается **административной деятельности**, то она обладает следующими отличительными **признаками**:

- а) основывается** на нормах административного права;
- б) направлена** на реализацию норм административного права;
- в) осуществляется** субъектами, **представляющими** исполнительную власть, **либо** выступающими как **представитель** исполнительной власти **в** процессе реализации конкретной задачи или функции;
- г) в ее рамках** используются методы, **свойственные** административному праву;
- д) она обслуживает** иные виды деятельности;
- е) может осуществляться** в открытом и закрытом режимах и некоторыми **другими** признаками.

По своей **направленности** административная деятельность **может** быть классифицирована **на** позитивную деятельность (**направленную** на реализацию **позитивных** правовых норм) **и** юрисдикционную (направленную **на** реализацию мер **принуждения**), а по **методам** осуществления – **на** осуществляемую в **рамках** открытого и соответственно закрытого режима.

Можно привести классификации и по другим основаниям (по субъектам, по времени и территории осуществления), однако, на наш взгляд, именно выше приведенные классификации дают достаточные основания для объективной идентификации оперативно-розыскной деятельности и определения ее истинной **правовой** природы.

Сходство ключевых признаков ОРД ОВД и административной деятельности свидетельствуют об их глубокой взаимосвязи:

1) ОРД ОВД регулируется нормами административного права, так как ОВД, осуществляющие ОРД, являются органами исполнительной власти, административное право, в свою очередь, регулирует «общественные отношения в области государственного (публичного) управления»<sup>1</sup>, иными словами властеотношения. Поэтому с уверенностью можно сказать, что нормы административного права регулируют организацию, процесс управления и деятельность ОВД, в том числе в части осуществления ими ОРД. Нормы, содержащиеся в ведомственных приказах, положениях и инструкциях, регулирующих ОРД ОВД, наряду с самими нормативно-правовыми актами имеют ярко выраженную административно-правовую окраску, исключением не является и ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», большинство содержащихся в его нормах положений заимствованы из ведомственных актов и так же являются административными;

2) ОРД ОВД, как и административная деятельность осуществляется представителями исполнительной власти, в пределах установленной законом компетенции;

3) ОРД ОВД, регулируемая преимущественно нормами административного права, направлена на их реализацию;

4) в рамках ОРД ОВД используются методы, имеющие административно правовое происхождение – метод административных предписаний, дозволения и запретов, контроль и надзор, административное принуждение, государственная регистрация и учет, лицензирование, сбор информации и другие административные методы, которые «...представляют обширную совокупность специальных методов полицейской деятельности»<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8.

<sup>2</sup> Разгильдыев Б.Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов, 1993. С. 55.

5) ОРД ОВД, как и административная деятельность обслуживает другие виды деятельности – уголовно-процессуальную, частную сыскную (детективную) и охранную деятельность, ОРД других уполномоченных государственных органов и так далее;

6) ОРД ОВД осуществляется как в открытом, так и закрытом режимах, при этом административно-правовой институт государственной тайны и режим секретности имеют для ОРД ОВД определяющее значение.

Результаты соотношения признаков ОРД ОВД и административной деятельности позволяют с полной уверенностью констатировать их предельное сходство.

Основное содержание ОРД ОВД образуют оперативно-розыскные мероприятия. В соответствии со ст. 6 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусмотрено 15 оперативно-розыскных мероприятий, которые наряду с другими субъектами ОРД могут осуществлять ОВД.

Большая часть оперативно-розыскных мероприятий активно используется ОВД за пределами действия правового режима оперативно-розыскной деятельности уже в рамках административной деятельности ОВД.

Наряды патрульно-постовой службы полиции, участковые уполномоченные, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, сотрудники ГИБДД и многие другие при решении возложенных на ОВД задач осуществляют наблюдение, производят опросы граждан, распознают (в том числе негласно) преступные действия и лиц их совершивших, собирают сведения о лицах, наводя о них справки, обследуют помещения, здания, сооружения, участки местности и транспортные средства, исследуют предметы и документы.

Какова, например, принципиальная разница в содержании метода опроса для ОРД ОВД и административной деятельности ОВД?

Опрос – это метод получения информации, в результате непосредственного общения. Очевидно, что разница может заключаться лишь в составе субъектов, проводящих опрос и способе его проведения. Суть

опроса для **ОВД** и основная его цель, что **главное**, остаются неизменными – получение информации **ОВД** с целью **обеспечения** общественной безопасности и общественного порядка, **это** полностью соответствует **задачам**, стоящим перед ОВД.

**Аналогично** ситуация обстоит и с другими **оперативно-розыскными** мероприятиями, не **требующими** санкционирования либо **нуждающимися** в санкционировании **ведомственном**. Приведенные доводы **свидетельствуют** об административно-правовом **происхождении** методов ОРД **ОВД**, а, следовательно, **и** самих оперативно-розыскных мероприятий.

**ОРД ОВД** и ее методы реализуются в рамках административно-правовых **режимов**, за пределами **которых** следует говорить **не** о методах **ОРД ОВД**, а **первоочередных** методах общей **административной** деятельности ОВД.

ОРД **ОВД** можно представить **и** в качестве **некой** совокупности юридически **значимых** процедур, то **есть** осуществление ОРД **ОВД** представляет собой **определенный** административный процесс.

ОРД ОВД в соответствии с задачами, стоящими перед ОВД реализует **правоохранительную** и **обеспечивающую функции**, подобное деление определяет **и** основные направления **административной** деятельности ОВД.

Понятие *«охраны»* входит в содержание ОРД ОВД и придает ей особый правоохранительный статус. *«Охрана»* означает «ограждение, защиту кого-либо или чего-либо от чьих-либо нападений, посягательств, защиту от опасностей социального, природного, биологического или техногенного характера»<sup>1</sup>.

По мнению **видного** криминалиста М.И. **Ковалева**, *«охранять»* - значит не **только** защищать охраняемый **объект** в случае **нападения** на него, **но** и предупреждать **возможные** нападения, как **фактом** самой охраны, **так** и фактом **активного** отражения посягательств **в** случае нападения»<sup>2</sup>.

**Правоохранительная функция административной деятельности ОВД** заключается в выявлении, **предупреждении** и пресечении **преступлений** и

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004. С. 35.

<sup>2</sup> Ковалев М.И. Советское уголовное право. Свердловск, 1971. С. 24.

правонарушений, в свою очередь ст. 1 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» говорит о **предназначении** ОРД для **защиты** охраняемых объектов **преступных** посягательств, но **из** этого правила **есть** определенные исключения.

В процессе исполнения своих обязанностей при выявлении преступлений по средствам оперативно-розыскных мероприятий оперативные сотрудники выявляют административные правонарушения, которые ими документируются в соответствии с обязанностями полиции, чем реализуют правоохранительную функцию в полном объеме.

**Таким** образом, не **имея** цели осуществлять **оперативно-розыскные** мероприятия для **выявления** административного правонарушения, **оперативный** сотрудник его выявляет и обязан задокументировать.

Что касается **обеспечивающей функции** ОРД ОВД РФ, то она реализуется в рамках правового режима осуществления ОРД при проведении административно-проверочной работы. В отличие от предложенных выше положений о правоохранительной функции ОРД ОВД РФ ученые-юристы в основном **единодушны** в своей **оценке** рассматриваемого явления.

В **этой** части **мы**, соглашаясь с **известным** современным теоретиком ОРД – А.Ю. Шумиловым, считаем, что «оперативно-проверочная **работа** – это **обеспечение** административно-правового режима с помощью оперативно-розыскных **средств** и методов»<sup>1</sup>.

В **ст. 7** ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» **определен** круг вопросов, **которые** в той или иной мере **связаны** с регламентацией **задач** ОРД, оснований **оперативно-розыскных** мероприятий и **полномочий** ОВД, осуществляющих **ОРД** в ходе так называемой оперативно-проверочной **работы**, проводимой в **административно-режимных** целях.

Сбор данных в ходе оперативно-проверочной работы представляет собой административный процесс, начало которого связано с поступлением в ОВД юридически значимого повода (запроса) от соответствующего

---

<sup>1</sup> Шумилов А.Ю. Комментарий к ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». М., 2003. С. 9.



уполномоченного на то субъекта (государственного органа, должностного лица) о необходимости проверки конкретного человека в связи с его допуском к какому-либо виду деятельности.

Порядок и сроки проведения проверочных мероприятий устанавливаются ведомственными нормативными актами.

В зависимости от характера и содержания административно-режимных мер оперативно-проверочная работа делится на несколько самостоятельных направлений.

*Первое направление* представлено мерами оперативно-розыскного обеспечения безопасности государства, в рамках которого происходит оперативно-розыскное обеспечение административно-правового режима охраны сведений, составляющих государственную тайну.

*Второе направление* составляет группа мер по оперативно-розыскному обеспечению безопасности ОВД, осуществляющих ОРД. Так, в рамках данного направления проводят оперативно-проверочную работу для решения вопросов о допуске к участию в ОРД или доступу к материалам, полученным в результате ее осуществления; установлению или поддержанию с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий.

*Третье направление* представлено группой мер по оперативно-розыскному обеспечению общественной безопасности и общественного порядка. Сюда относят оперативно-проверочную работу по оперативно-розыскному обеспечению лицензионной работы (выдача разрешений на частную детективную и охранную деятельность); допуска к работам, связанным с эксплуатацией объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды; безопасности полетов гражданской авиации.

Примером реализации обеспечивающей функции ОРД ОВД в рамках административно-проверочной работы является осуществление контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

В соответствии с Законом РФ от 11 марта 1992 года «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» под частной детективной (сыскной) деятельностью понимается оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями (частными детективами) в целях защиты законных прав и интересов клиентов.<sup>1</sup>

Причем на лиц, осуществляющих частную детективную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется. Кроме того, частные детективы не вправе осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, отнесенные законом исключительно к компетенции оперативно-розыскных органов.

Другим направлением оперативно-проверочной работы ОВД РФ является оперативно-розыскное обеспечение допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Указанное направление работы ОВД РФ тесно связано с деятельностью другого субъекта ОРД – **ФСБ России**.

*Государственная тайна* – «это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Закон РФ «О государственной тайне» в ст. 2 определил процедуру оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций – на проведение работ с использованием таких сведений.

Порядок проведения проверочных мероприятий устанавливается в соответствии с Законом о государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 года Инструкцией «О порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», а также ведомственными нормативными актами.

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 11 марта 1992 г. N 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (с изм. от 03.07.2016) // Российская газета. 1992, 30 апреля; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> Закон РФ «О Государственной тайне» от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 41, ст. 4673; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

В соответствии со ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне» допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает принятие должностным лицом или гражданином обязательств по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, а также дачу письменного согласия на частичные, временные ограничения их прав и на проведение в отношении них проверочных мероприятий.

**Объем** проверочных мероприятий, **проводимых** ОВД, зависит от степени секретности **сведений**, к которым **будет** допускаться оформляемое **лицо**. Целью их **проведения** является выявление **оснований**, препятствующих допуску **лица** к работе **со** сведениями, составляющими **государственную тайну**.

По виду информации ограниченного доступа государственную тайну выделяют наряду с конфиденциальной информацией. Институт государственной тайны является отраслевым институтом информационного права. Поэтому здесь можно говорить об оперативно-розыскном обеспечении правового режима государственной тайны, как особого административно-правового режима обращения с информацией.

Помимо **перечисленных** к направлениям **оперативно-проверочной** работы относится **сбор** данных, необходимых для принятия решения о допуске к работам, связанным с **эксплуатацией** объектов, представляющих **повышенную** опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды.

Проведенный анализ состояния реализации правоохранительной и обеспечивающей функций ОРД ОВД подтверждает заявленный выше тезис о том, что ОРД ОВД и ее методы реализуются при определенных условиях в рамках административно-правовых режимов.

Таким образом, мы можем сформулировать следующие выводы:

1) ОРД ОВД обладает набором основных признаков, свойственных **административной** деятельности ОВД;

2) оперативно-розыскные мероприятия, базирующиеся на методах ОРД ОВД, имеют административно-правовое происхождение;

3) ОРД ОВД **непосредственно** взаимосвязана с **правовыми** институтами подотраслей **административного** права;

4) ОРД и административная деятельность **ОВД** направлены на **решение** одних и **тех же** задач, **стоящих** перед ОВД;

5) **реализация** правоохранительной и **обеспечивающей** функций ОРД **ОВД** производится в **рамках** административно-правовых режимов;

6) **ОРД ОВД** представляет **собой** определенный административный процесс, в рамках **которого** проводятся юридически **значимые** процедуры.

Таким образом, **приведенные** выводы и **другие** положения параграфа **позволяют** сделать однозначное **заключение** о том, **что** ОРД **ОВД** имеет административно-правовое происхождение.

## **§ 2. Сущность правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.**

Федеральный закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», принятый 12 августа 1995 года публично регламентировал приобретение ОРД статуса государственной политики в сфере обеспечения безопасности государственных интересов в Российской Федерации. В этой связи в научных кругах обострились дискуссии по вопросам, касающимся правового регулирования ОРД. Этому способствовала начавшаяся в стране административная реформа.

ОРД является результатом длительного исторического развития практически всех отраслей российского права. Правовой стержень ОРД проходит через правовые поля этих отраслей, взаимодействуя с отраслевыми институтами и испытывая на себе их влияние. Задача государства в этих

условиях с учетом развития рыночной экономики – обеспечить эффективное регулирование процессов, происходящих внутри **данных** систем.

Раскрывая сущность **правового** регулирования ОРД **ОВД** необходимо в **первую** очередь обратиться к общей теории **правового** регулирования и **отраслевой** теории административно-правового **регулирования**, так как **выше** установлено административно-правовое **происхождение** ОРД **ОВД**.

Конечная цель **правового** регулирования заключается в достижении состояния **урегулированности** не только с точки зрения **наличия** совокупности норм, **регламентирующих** отношения, возникающие **при** осуществлении ОРД **ОВД**, но и **реальный** практический результат, **то** есть достижение **состояния** практической упорядоченности. **Речь** идет не **только** о наличии соответствующих норм права, **но** и о **фактической** реализации этих **правовых** норм. Поэтому результатом правового **регулирования** является наступление **фактической** правовой упорядоченности отношений.

В теории права под **правовым регулированием** понимается специфическая деятельность государства, его органов и должностных лиц по упорядочению общественных отношений путем установления правовых норм и принятия в необходимых случаях индивидуально регламентирующих решений в соответствии с этими нормами по юридически значимым вопросам, которые возникают в рамках таких отношений.

Следовательно, назначение правового регулирования в целом – функциональное, управленческое. Заметим, что правовое регулирование ОРД **ОВД** также носит функциональный характер. Причем в этой работе посредством правовых норм регулируются отношения между государством в лице его уполномоченных представителей и гражданином в связи с необходимостью защиты жизненно важных интересов личности, **общества** и государства.

Правовое **регулирование** может рассматриваться **как** определенный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных стадий:

1) Стадия регламентации общественных отношений, формирования и общего действия права. На этой стадии осуществляется правотворческая

деятельность компетентных государственных органов, формулируются и закрепляются в **нормативных** актах правовые нормы.

2) Стадия возникновения у адресатов правовых **норм** субъективных прав и обязанностей. Здесь **происходит** переход от **общего** к конкретному, **от** общих предписаний **к** конкретной модели **поведения**. Необходимое условие возникновения прав и **обязанностей**, то есть **правоотношений** – наличие юридических фактов (**фактического** состава). Не **всегда** субъективные права и обязанности могут возникнуть и быть **реализованными** только на **основе** правовых норм: **во** многих случаях **необходимо** государственно-властное предписание, **содержащееся** в правоприменительном **акте**. Таким образом, **в** содержание этой **стадии** факультативным элементом **входит** и правоприменительная **деятельность**; при этом правоприменительный акт выступает в качестве юридического факта.

3) Стадия реализации субъективных прав и обязанностей в правомерном поведении субъектов права. Здесь правовое регулирование достигает своей цели, упорядочивая общественные отношения.

Правовое **регулирование**, являясь сложным **системным** образованием, имеет **свой** предмет и метод.

**Предмет правового регулирования** — это те **общественные** отношения, которые **право** регулирует. Он **является** основным критерием **деления** норм права **на** соответствующие отрасли, **ибо** общественные отношения **объективно** существуют, их **определенный** характер требует **к** себе и **соответствующих** правовых форм.

Вместе с тем, предмет правового регулирования не может быть единственным критерием деления права на отрасли потому, что:

- 1) общественные отношения, его составляющие, чрезвычайно разнообразны;
- 2) **нередко** одни и те же общественные **отношения** регулируются различными способами.

Вот почему вторым критерием выступает **метод правового регулирования**. Если предмет отвечает на вопрос, что регулирует право, то метод — как регулирует. Если предмет является материальным критерием, то метод — **формально-юридическим**. Однако метод **правового** регулирования — это не только **критерий** деления норм **права** на отрасли.

Под **методом** правового регулирования **традиционно** понимают «приемы **юридического** воздействия, их **сочетание**, характеризующее использование в данной **области** общественных отношений **того** или иного **комплекса** юридического инструментария, **средств** юридического воздействия»<sup>1</sup>.

Выделяют **4** метода правового регулирования:

— *императивный* — **метод** властных предписаний, **субординации**, основанный на **запретах**, обязанностях, наказаниях;

— **диапозитивный** — метод **равноправия** сторон, координации, основанный на дозволениях;

— *поощрительный* — **метод** вознаграждения за **определенное** заслуженное поведение;

— *рекомендательный* — метод совета **осуществления** конкретного желательного для общества и **государства** поведения.

**Административно-правовое регулирование**, как отраслевой вид общеправового регулирования обладает своим предметом и методом.

Предмет административно-правового регулирования составляют две группы административных правоотношений: государственно-управленческие и государственно-регулирующие.

Специфика предмета **административно-правового** регулирования, в **определенной** степени, определяет **особенности** метода административно-правового регулирования.

**Метод** административно-правового регулирования **выступает** как «теоретическая **конструкция** и представляет **собой** «идеально типическое» **положение**, характеризующее всю **деятельность** государственной

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 294.

администрации»<sup>1</sup>. **Конкретные варианты его появления** – методы **административно-правового** воздействия, отражающие **основные** его черты в каждом исполнительно-распорядительном действии.

**Административно-правовой метод регулирования** – это система **способов** и приемов **юридического** воздействия, основанных **на** обязательном институциональном **правообеспечении** публичных интересов **неограниченного** круга **субъектов**; он характеризуется **императивностью** регламентации социальной **деятельности** индивидов, опосредован **их** юридическим и **функциональным** неравенством.

Вопрос о **методе** административно-правового регулирования **всегда** являлся объектом **пристального** внимания ученых – административистов, и **в** настоящее время **он** не утратил **своей** дискуссионности.

Несмотря на **некоторые** расхождения в **научных** воззрениях, большинством **ученых** отмечается, что «**административное** право имеет **свой** особый метод **регулирования**, выражающийся в **подчинении** со стороны, **тех** субъектов, в **отношении** которых осуществляются **управленческие** функции исполнительно-распорядительных органов»<sup>2</sup>.

**Следует** отметить, что **метод** административного права **используют** именно «исполнительно-распорядительные **органы**» государственной власти, **в** их систему **включаются** не только **органы** исполнительной власти, **но** и субъекты **законодательной** и судебной **ветвей** власти, участвующие **в** административно-правовом регулировании **отдельных** видов государственной деятельности.

Для рассматриваемого метода **регулирования** характерными являются **такие** черты, как «**преобладание** предписаний в **системе** составляющих его **способов** правового регулирования»<sup>3</sup>, **исключение** юридического равенства **участников** отношений, где **одному** из них **предоставлен** определенный объем

---

<sup>1</sup> Осинцев Д.В. Сущность и основные черты метода административно-правового регулирования // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1999. № 10. С. 145.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М. Основы советского административного права. М., 1979. С. 41.

<sup>3</sup> Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 41.



юридически властных полномочий, **адресуемых** другому. Вследствие этого административно-правовое регулирование **предполагает** односторонность волеизъявлений **одного** из участников **отношений**, наличие официальной **государственной** инстанции, полномочной **решать** в одностороннем **порядке** различные вопросы **независимо** от того, **по** чьей инициативе **они** возникают.

В целом **теоретиками** административного права **сделан** вывод, с **которым** нельзя не **согласиться**, что все **административно-правовые** отношения носят характер властеотношений, **а** метод их **регулирования** сочетает способы подчинения одного субъекта другому и является методом командного типа.

В приведенном определении метода административно-правового регулирования верно отмечено, что подчинение, как сущность определенного метода регулирования, применяемого представителями власти, характерно для государственно-управленческих отношений. Вместе с тем деятельность государственной администрации, охватывающая, в том числе исполнительно-властное воздействие, не ограничена лишь управлением, что отмечалось в работах Е.А. Агеевой, К.С. Бельского и др.<sup>1</sup>

**Представляется**, что административно-правовое **регулирование** не касается **только** государственно-управленческих отношений, **основной** характеристикой которых **является** «осуществление императивного **властно** организующего воздействия **на** базе правовых **норм** специально уполномоченными **государством** субъектами, наделенными **особыми** государственно-властными **исполнительно-распорядительными** **полномочиями** (в основе **своей** они связаны с руководством индивидами **и** их коллективами)»<sup>2</sup>.

Государственно-управленческие **отношения**, в которых **проявляются** все без **исключения** приведенные выше **черты** властно подчиняющего метода правового регулирования, **возникают** между субъектами **административного**

---

<sup>1</sup> Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л., 1990; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.

<sup>2</sup> Петров Г.И. Основы советского социального управления. М., 1974. С. 44.

права, по **всей** видимости, только **в** случаях выполнения, **подвластными** субъектами абсолютных **административных** обязанностей, направленных **на** защиту законных **интересов** других субъектов. **К** числу таких **всеобщих** обязанностей относятся, **прежде** всего, требования, **установленные** в целях **обеспечения** безопасности при **воздействии** на естественную **среду** обитания индивидов.

Другая **группа** всеобщих публичных **обязанностей** связана с **оказанием** содействия представителям **власти** по исполнению **их** законных требований.

Третья **группа** административных обязанностей **касается** соблюдения правил **паспортной** системы и **регистрации** по месту **пребывания** и месту жительства. Вместе с тем обе эти **обязанности**, думается, не **связаны** с государственным управлением.

**Ю.М.** Козлов называл **такого** рода отношения «**предшествующими** государственно-управленческим, **подготавливающими** **будущее** управленческое отношение»<sup>1</sup> и определял их **как** горизонтальные отношения, **т.е.** такие, где присутствует одинаковый правовой уровень сторон, нет их соподчиненности.

Таким образом, в составе административно-правовых отношений можно выделить государственно-управленческие и государственно-регулирующие отношения. Вполне закономерно, что названная черта характеризует метод административно-правового регулирования как универсальный для государственно-управленческих и государственно-регулирующих отношений.

Особенностью метода **административно-правового** регулирования, используемого для характеристики отрасли **административного** права, является **его** заимственность другими **отраслями** права. Метод **административно-правового** регулирования применяется не только в материальных, но и в процессуальных отраслях права после совершения юридических действий, с которыми связано возбуждение того или иного производства.

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 177.

Рассматриваемый метод проявляется также в процессе правоприменения и правореализации в тех административных правоотношениях, которые связаны с упорядочением поведения субъектов в целях обеспечения защиты публичных интересов от возможностей **небезопасной** деятельности.

«Распорядительной деятельностью **не** исчерпывается, конечно, управление; распоряжения и даже предписания не **определяют** и не **регулируют** конкретных случаев; **они** представляют собой **отвлеченные** нормы, под **которые** должны быть **подводимы** конкретные случаи.

Следовательно, **осуществление** законов или **распоряжений** происходит путем **непосредственного** применения их **к** конкретным случаям. Эта форма **административной** деятельности называется **исполнением** и может **иметь** различные виды»<sup>1</sup>.

Приведенная **мысль** известного ученого **как** нельзя четко **разделяет** управленческую и **регулирующую** составляющие метода **административно-правового** регулирования. Исходя **из** данного тезиса «**исполнение**» – реализация, **имеющая** различные виды, **есть** управленческая категория, **тогда** как «распорядительная **деятельность**» – регулирующая **характеристика** метода административно-правового регулирования.

Как уже упоминалось выше, в основе административно-правового регулирования лежит юридическое воздействие одних субъектов административно-правовых отношений на других. В данном случае особое значение для качественного анализа содержания административно-правового регулирования приобретает характеристика **соответствующей** системы воздействия.

В **систему** воздействия целесообразно **включать** следующие элементы: **дозволение, разрешение и запрет**.

*Дозволение* – это наиболее распространенный способ регулирования, при котором правовая норма представляет определенные права субъекту правоотношений, она определяет будущий вариант поведения субъекта. Данный способ можно назвать наиболее мягким способом воздействия, при

---

<sup>1</sup> Ивановский В.В. Учебник административного права. Казань, 1907. С. 148.

котором субъект не скован какими-то ограничительными рамками и имеет право выбора варианта поведения, предлагаемого нормой права.

Разрешительный способ предусматривает определенные условия, при которых возникает право на осуществление определенной деятельности.

При этом следует заметить, что разрешительный способ административно-правового регулирования – это не просто выдача разрешения, а сложный по своему содержанию способ, предусматривающий предварительную проверку по различным критериям субъекта, претендующего на получение официального разрешения.

Так же **разрешительный** способ подразумевает **последующий** контроль со **стороны** уполномоченных органов **государственной** власти за **соблюдением** субъектом – обладателем разрешения, **условий**, установленных соответствующей нормой права для разрешительной сферы деятельности.

При этом под контроль попадают условия, предусмотренные текущим законодательством в этой сфере и условия, изложенные непосредственно в разрешительном акте, выдаваемом субъекту административно-правовых отношений.

Правовой запрет предусматривает прямое указание в правовом акте запрещающей нормы права и санкций за ее нарушение. Отсутствие в запрете обеспечивающей его санкции позволяет говорить лишь о декларации, но не как о правовом запрете. Правовые запреты широко представлены в административном праве РФ, они могут быть условно разделены по степени жесткости на частичные (по позициям, указанным в разрешительном акте) и полные (предусмотренные в законодательных актах). Жесткость запрета может быть усилена условиями, возникшими в результате образования неординарных ситуаций, вызванных, например, осуществлением антитеррористической деятельности органами **государственной** власти.

Дополнительным способом **воздействия** (регулирования) можно **считать** правовое поощрение.

Правовое поощрение — это форма и **мера** юридического одобрения **заслуженного** правомерного поведения, в результате которого **субъект** чем-либо

вознаграждается. К признакам правового поощрения следует относить следующее:

- оно является правовым средством воздействия на интересы субъектов административных правоотношений;
- для него установлены **определенные** процедуры применения — формы поощрения **известны** и закреплены в соответствующих нормативных актах, там же **определен** и круг лиц, наделенных правом **применять** те или **иные** меры поощрения;
- оно обеспечивается мерами государственной защиты;
- оно выступает в качестве наиболее сильного обеспечивающего фактора реализации других **правовых** средств;
- для его **наступления** необходимо кроме **объективной** стороны еще и определенное субъективное **состояние** лица, выразившееся в заслуге и **подлежащее** поощрению.

Отметим еще **одну** важную особенность **метода** административно-правового регулирования, **которая** заключается в том, что он **включает** в себя **черты** всех четырех, **упомянутых** выше методов **общеправового** регулирования, усиление **роли** каждого из **которых**, зависит от **изменения** влияния того **или** иного способа **воздействия** (регулирования).

На основании **изложенного** правовое регулирование **ОРД ОВД** может **быть** рассмотрено как **нормативно-властное** воздействие государства **на** возникающие, длящиеся и прекращающиеся в **рамках** данной деятельности и в связи с ней общественные **отношения** с целью их упорядочивания. Такое **воздействие** происходит путем **установления** правовых норм **по** юридически значимым **вопросам**, возникающим в **рамках** ОРД ОВД.

Считать **цель** правового регулирования **ОРД ОВД**, а **именно** достижение состояния **фактической** урегулированности, достигнутой **можно** лишь тогда, когда будут решены **следующие задачи** правового регулирования **ОРД ОВД**:

- **нормативно** закреплено понятие **ОРД ОВД**;

- установлены цели, задачи и принципы ОРД ОВД;
- определен уровень **правового** регулирования ОРД ОВД;
- определен правовой статус участников ОРД ОВД;
- созданы условия для реализации правовых норм, регулирующих ОРД ОВД;
- определен вид **и** размер ответственности, **предусмотренный** за нарушение **норм**, регулирующих ОРД ОВД;
- определены условия, основания и порядок использования сил средств и методов ОРД ОВД с учетом действия в открытом (гласном) и закрытом (негласном) режимах;
- **определен** вид и **размеры** финансирования ОРД ОВД;
- нормативно закреплены особенности контроля и надзора за ОРД ОВД;
- устранены **противоречия** в содержании **правовых** актов, регулирующих **ОРД ОВД**.

Важное значение для правильного понимания **сущности** правового регулирования ОРД ОВД имеет уяснение вопроса о его пределах.

Следует помнить, что изучение пределов правового регулирования ОРД ОВД затрудняет то обстоятельство, что в теории российского права еще не сложился единый подход к пониманию пределов общего правового регулирования.

Определим **пределы правового регулирования ОРД ОВД** как обусловленные объективными и субъективными факторами границы государственно-властного вмешательства в общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением ОРД ОВД.

При изучении пределов правового регулирования ОРД ОВД следует опираться на общие закономерности, выработанные теорией права. Так, осмысление пределов общего правового регулирования предполагает анализ, во-первых, тех факторов, от которых так или иначе зависят границы данной

деятельности, во-вторых, меры возможности права изменять, совершенствовать или формировать те или иные общественные отношения.

*Первый фактор*, от которого зависят пределы правового регулирования ОРД ОВД, заложен в самом предмете данной деятельности, то есть в общественных отношениях, подлежащих регулированию и упорядочению. В теории права определено, что возможно урегулировать все виды общественных отношений «в онтологическом срезе и что потенциально пределы регулирования возрастают по мере изменения в различных сферах жизни соотношения объективного и волевого в пользу последнего»<sup>1</sup>. Следовательно, ОРД ОВД может быть подвергнута правовому регулированию. Причем выбор того или иного варианта регулирования во многом зависит от воли законодателя. Этот вывод важен для практической составляющей ОРД ОВД, так как он закрепляет установку на то, что в ОРД ОВД правоприменителю необходимо руководствоваться, прежде всего, нормами права, а не чем-то другим, например, принципом политической целесообразности и так далее.

Суть *второго фактора* заключается в том, что при наличии определенной воли законодателя общественные отношения в сфере ОРД ОВД могут подвергаться правовому регулированию только при наличии в них объективной возможности выбора того или иного правила поведения. При отсутствии такой возможности не определена, не урегулирована и норма поведения. То есть сфера регулирующего воздействия права ограничивается закрепленными нормативно вариантами поведения человека в каждой конкретной ситуации.

*Третьим фактором*, определяющим пределы общего правового регулирования, является заинтересованность государства и целесообразность его воздействия на те или иные общественные отношения при помощи права, обуславливаемые не только необходимостью развития предмета правового регулирования, но и **потребностями** обществ в целом.

---

<sup>1</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004. С. 121.

**Тенденции** общественного развития в России в начале XXI века свидетельствуют о **заинтересованности** как общества в целом, так и его индивидов в гораздо более **объемном**, «жестком» и **тщательном** правовом регулировании ОРД ОВД, в **первую** очередь это **касается** негласной стороны **работы** ОВД, чем это делалось ранее.

*Четвертым и пятым факторами, оказывающими* влияние на **пределы** правового регулирования ОРД ОВД, являются **индивидуальные** возможности участников ОРД ОВД, их **способность** к сознательному **восприятию** правовых предписаний, а также общие **потенциальные** возможности права, его **формальная определенность**, **системность** и **обеспеченность мерами** государственного принуждения **или** поощрения.

Все приведенные **выше** объективные и **субъективные** факторы взаимосвязаны и взаимообусловлены, и **только** их совокупность **позволяет** уяснить пределы правового регулирования ОРД ОВД.

В целях выяснения **состояния** упорядоченности ОРД ОВД как результата **правового** регулирования необходимо **рассмотреть** существующие уровни этого регулирования.

Уровни **правового** регулирования различают в зависимости от **различных** оснований. В **частности**, выделяют юридическую **силу** нормативного акта и пространственные пределы **распространения** его действия. **Важно** рассмотреть уровни **правового** регулирования ОРД ОВД в **плоскости** юридической силы **нормативно-правового** акта. В этой связи выделим **два** уровня правового регулирования ОРД ОВД: *базовый и детализирующий*.

**Базовый** уровень характеризуется тем, что здесь **правовое** регулирование осуществляется на уровне Конституции **РФ**, международных правовых **актов**, федеральных конституционных и федеральных законов, указов и распоряжений Президента **РФ**, постановлений и распоряжений Правительства **РФ**.



Для *детализирующего уровня* характерно **принятие** подзаконных правовых **актов**. Среди них различают:

- **нормативные** акты исполнительной власти;
- **межведомственные** нормативно-правовые акты;
- нормативно-правовые акты ведомственного характера;
- **законы и подзаконные правовые акты** субъектов РФ.

В **современной** ОРД ОВД **возникают**, длятся и **прекращаются** общественные отношения, **эти** процессы нуждаются в качественном и **эффективном** правовом регулировании, **однако**, приведенные выше **положения**, отвечая на **вопрос**, какие именно **задачи** и цели **стоят** перед правовым **регулированием** ОРД ОВД, **не** позволяют судить **о** том, как, с использованием каких **правовых** способов и **механизмов** добиться фактической **упорядоченности**, урегулированности отношений в ОРД ОВД.

Решение **данной** проблемы должно **основываться** на использовании механизма правового регулирования, **соответствующего** общественным отношениям в ОРД ОВД.

Таким образом, приходим к выводу **о** том, что **ОРД ОВД**, несомненно, **подвержено** правовому регулированию, **а** состояние фактической **урегулированности** общественных отношений в сфере ОРД ОВД может быть **достигнуто**, посредством использования **соответствующего** отраслевого механизма **правового** регулирования.

### **§ 3. Механизм правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и проблемы определения его отраслевой принадлежности**

*Механизм правового регулирования* представляет собой **автономную** систему правовых **средств**, при помощи **которых** осуществляется правовое регулирование общественных **отношений**, позволяющую достичь

**необходимого** результата – **состояния** урегулированности. Данная **система** (механизм) обладает **определенными** элементами, совокупное **функционирование** которых приводит к ожидаемому эффекту.

Впервые в юридическую литературу **термин** «*механизм правового регулирования*» ввел С.С. Алексеев: «Под **механизмом правового регулирования** следует понимать **взятую** в единстве **всю** совокупность юридических **средств**, при помощи **которых** обеспечивается правовое **воздействие** на общественные отношения»<sup>1</sup>. Указанный термин **либо** близкие к нему, но разные по содержанию, используются в литературе и **другими** авторами. В **частности**, нередко говорят о «механизме действия права»<sup>2</sup>, «социальном механизме действия права»<sup>3</sup>, «механизме **правового** управления»<sup>4</sup> и т.д. Подобный **терминологический** разнобой вызван **различными** причинами: приверженностью **тех** или иных **авторов** к определенной **терминологии**; различными смысловыми оттенками, вкладываемыми в это понятие.

Все это, **безусловно**, не способствует **разработке** указанной проблемы и, более того, **затрудняет** ее.

**Представляется**, что наиболее **приемлемым** для обозначения интересующего нас явления **является** термин, введенный в литературу С.С. Алексеевым.

Между тем, Алексеев С.С. в 1966 году на базе положений о механизме правового регулирования разработал интересующую нас концепцию механизма административно-правового регулирования.

Естественно, что административно-правовой механизм регулирования, являясь частью системы механизма правового регулирования в целом, подпадает под предложенное выше определение. Речь идет о том, что механизм административно-правового регулирования содержит, по существу, тот же набор правовых средств (нормы, правоотношения, акты применения права,

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

<sup>2</sup> Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Сов. государство и право. 1973. № 8.

<sup>3</sup> Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Сов. государство и право. 1970. № 10.

<sup>4</sup> Шабалин В.Ф. Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. С. 126.

правовое сознание и правовую культуру), с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения.

Но механизму административно-правового регулирования присущи и свои специфические особенности. Механизм административно-правового регулирования содержит, естественно, не все указанные выше правовые средства, а лишь административно-правовые. Поэтому согласимся с понятием, данным ему И.И. Веремеенко: «**механизм административно-правового регулирования** представляет собой совокупность административно-правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения»<sup>1</sup>.

В предложенном **определении** отчетливо просматривается **отраслевой** характер исследуемого **явления**. Иными словами, **механизм** правового регулирования **посредством** норм права **тесно** связан с **соответствующей** отраслью. Поэтому для его характеристики **логично** использовать специфические особенности отрасли права.

В **отечественной** юридической науке **установлено**, что «каждая отрасль права имеет в своей основе **специфический**, качественно особый вид общественных отношений»<sup>2</sup>. **Следовательно**, механизм отраслевого регулирования, в конечном **счете**, складывается и **находится** под постоянным воздействием этого «качественно **особого**» вида общественных **отношений**. Административное право, как известно, регулирует **общественные** отношения, возникающие в процессе исполнительно-распорядительной **деятельности** государства.

**Таким** образом, «во **втором** приближении **механизм административно-правового регулирования** представляет собой совокупность административно-правовых средств, с **помощью** которых осуществляется **воздействие** на отношения, **возникающие** в процессе

---

<sup>1</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 23.

<sup>2</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 15.

**исполнительно-распорядительной** деятельности государства»<sup>1</sup>. Данная особенность механизма **административно-правового** регулирования представляется **главной** и определяющей, так как справедливо отмечено в юридической литературе, «главным системообразующим **фактором**, обуславливающим выделение **отрасли** в правовой системе, является предмет **правового** регулирования»<sup>2</sup>.

Поскольку управленческие **отношения** составляют в **сфере** исполнительно-распорядительной деятельности **абсолютное** большинство, то **логичным** представляется определение **механизма** административно-правового регулирования, **как** «совокупности административно-правовых **средств**, с помощью **которых** осуществляется воздействие **на** отношения, возникающие **в** процессе исполнительно-распорядительной деятельности, в **результате** чего складывается определенный юридический режим»<sup>3</sup>.

Для **данного** режима характерно **в** первую очередь «**юридическое** неравное положение сторон»<sup>4</sup> в административном **правоотношении**.

Наличие **подобного** рода юридического **режима** означает, что **каждый** отраслевой механизм **правового** регулирования имеет **свою** особенную «окраску». **Более** того, даже **в** границах отдельной **отрасли** эта «окраска» не является **однородной**, а имеет **различные** оттенки, зависящие, **как** будет показано **ниже**, от особенностей **конкретного** участка регулируемых **общественных** отношений.

**Имеет** свою окраску, **свой** юридический режим и механизм правового регулирования в сфере **ОРД ОВД** России. Для понимания **сущности** освещаемой проблемы **представляется** важным исследование **характеристик** элементов механизма **административно-правового** регулирования, так **как** выше установлено, **что** **ОРД ОВД** **носит** ярко выраженный

---

<sup>1</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 23.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 170.

<sup>3</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 24.

<sup>4</sup> Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 31.

**административно-правой** характер и **соответствующую** природу происхождения.

С.С. Алексеев **при** рассмотрении указанного **механизма** предложил структуру **средств** (элементов) последнего, **выделив** во взаимодействии **«три стадии правового регулирования:**

- 1) **формирование, вступление в силу и действие** юридической нормы;
- 2) **возникновение конкретных прав и обязанностей** субъектов правоотношений;
- 3) **реализация прав и обязанностей участниками правоотношений»<sup>1</sup>.**

Исходя из **этого**, указывает Ф.Е. Колонтаевский, можно выделить следующие **«основные элементы механизма административно-правового регулирования:** нормативную основу; **правовые** отношения; осуществление **субъектами административно-правовых отношений их прав и обязанностей»<sup>2</sup>.**

**Анализируя** механизм административно-правового **регулирования**, Л.М. Розин отмечал, что **«к** нормативной основе **примыкают** такие административно-правовые **средства**, как нормативные **акты**, толкование административно-правовых **норм**, нормотворчество, систематизация **нормативных актов, их хранение и учет»<sup>3</sup>.**

Как **можно** заметить, некоторые **авторы** слишком расширительно трактуют содержание механизма **административно-правового** регулирования, относя **к** нему те **правовые** явления, **«единство и взаимодействие которых делают его целостной, относительно замкнутой управляющей системой,** то есть, **по существу, отождествляя его со всей правовой надстройкой»<sup>4</sup>.** Очевидно, **что** подобное расширительное **понимание** механизма административно-правового регулирования не способствует **его** уяснению. Более **того**, многие из **названных** правовых средств **имеют** выраженное

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т.2. С. 26.

<sup>2</sup> Колонтаевский Ф.Е. Проблемные вопросы административно-правового регулирования государственного управления // Актуальные проблемы конституционного и административного права на современном этапе развития российской государственности. М., 1998. С. 15.

<sup>3</sup> Розин Л.М. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М., 1990. С. 16.

<sup>4</sup> Шабалин В.Ф. Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. С. 142.

организационное **начало** и относится к механизму административно-правовой **организации** управления.

В связи с подобными рода **расхождениями** во взглядах, **целесообразнее** всего будет **обратиться** к модели **механизма** административно-правового регулирования, **которую** разработал автор **концепции** изучаемого механизма Алексеев С.С., и **которой** придерживаются такие **ученые** – административисты, как И.И. Веремеенко и А.П. Шергин. В соответствии с **предлагаемой** точкой зрения **механизм** административно-правового регулирования **включает** в себя следующие **правовые средства регулирования (элементы)**: *административно-правовые нормы; административно-правовые отношения; административно-правовые акты; правосознание и правовая культура.*

Каждый элемент **механизма** административно-правового регулирования **выполняет** специфическую роль в регулировании поведения **людей** и возникающих на его основе **общественных** отношений. Следовательно, эти элементы механизма **одновременно** выступают в **качестве** юридических средств административно-правового регулирования. При этом административно-правовые средства **включаются** в процесс **регулирования** в определенной последовательности. Таким образом, **делает** вывод А.П. **Корнев**, регулирование представляет **собой** «процесс последовательного **использования** административно-правовых средств для достижения целей **регулирования** поведения участников **общественных** отношений»<sup>1</sup>, в том числе, в сфере ОРД ОВД.

Эту мысль поддерживает и А.В. Малько, когда определяет механизм правового регулирования как «систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом...»<sup>2</sup>.

С точки зрения **механизма** правового регулирования **норма права** – это начальный элемент механизма, определяющий **его** основу, направления

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. Ч.1. С. 40.

<sup>2</sup> Теория государства и права. Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 625.

правового поведения в складывающихся реальных общественных отношениях. Правовые нормы составляют базу правового регулирования. «От степени разработанности правовых норм, ясности и четкости обязательных предписаний зависит уровень складывающихся на их основе правоотношений и издаваемых правоприменительных актов»<sup>1</sup>.

Это положение, безусловно, верно и применительно к механизму административно-правового регулирования. Административно-правовые нормы, составляющие основу исследуемого механизма, регламентируют отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. «Именно они определяют регулируемые отношения и их субъектов, права и обязанности субъектов в этих отношениях, обстоятельства, обуславливающие соответствующее поведение субъектов, а также юридические средства, обеспечивающие должное поведение»<sup>2</sup>.

В юридической науке административно-правовая норма определяется как:

- «установленные или санкционированные государством правила поведения, регулирующие отношения в сфере государственного и муниципального управления, реализация которых при неисполнении обеспечивается государственным принуждением»<sup>3</sup>.

- «устанавливаемое государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления»<sup>4</sup>.

Основываясь на предложенных точках зрения можно выделить следующие черты административно-правовых норм, характеризующих их,

---

<sup>1</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 108.

<sup>2</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1981. С. 5.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 9.

<sup>4</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 38.

как самостоятельный элемент механизма административно **правового** регулирования и **отличающие** от норм **других** отраслей права:

- «ориентация **на** удовлетворение преимущественно **публичных** интересов; односторонне-властное **волеизъявление** стороны; широкая **сфера** усмотрения; преобладание **директивно-обязательных** норм; нормативно-ориентирующее **воздействие**; прямое применение **административных** санкций за правонарушение»<sup>1</sup>;

- данные нормы «определяют вариант должного поведения; несут двойную юридическую «нагрузку» (правоустановительную и правоприменительную); иерархичность; подзаконность; имеют прямое действие (т.е. имеют конкретный адресат); не регулируют отношения между гражданами»<sup>2</sup>;

- императивный (**повелительный**) характер административно-правовых **норм**, в отличие, **скажем**, от гражданско-правовых **норм**, отражающих и закрепляющих равенство и **автономию** воли участников **регулируемых** отношений. Императивный **характер** административно-правовых норм **отнюдь** не всегда **связан** с реализацией **государственно-властных** полномочий субъектом **исполнительной** власти. «Императивный (**повелительный**) характер административно-правовых **норм** нередко заключается в предоставлении гражданам права требовать от **властных** государственных структур **должного**, в интересах **данного** гражданина образа **действия** и поведения»<sup>3</sup>.

Своего **рода** особенностью является и творчески организующая **роль** административно-правовых норм **при** грамотном и **разумном** их использовании. **Суть** этой особенности в том, что «с помощью норм **уголовного** права, например, в лучшем случае, **да** и то **только** теоретически, можно **пытаться** искоренить зло, **но** невозможно укоренить **добро** в человеке»<sup>4</sup>. А вот в **процессе** и в **результате** использования административно-правовых **норм** в налаживании

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 121.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 39.

<sup>3</sup> Конин Н.М. Российское административное право: Общая часть. М., 2002. С. 58.

<sup>4</sup> Там же. С. 59.



эффективной организации работы **социально-культурных**, образовательных и **других** воспитательных учреждений **это** становится возможным.

По мнению В.А. Юсупова «**ведущей** целью административно-правовых **норм** является организация **управленческих** отношений»<sup>1</sup> или **как** утверждают известные **административисты** Алехин А.П. и Козлов Ю.М. «**обеспечение** должной упорядоченности **организации** и функционирования **как** всей системы **исполнительной** власти (государственного **управления**), так и ее отдельных звеньев, **рационального** их взаимодействия»<sup>2</sup>.

Следует **отметить**, что для **норм** административного права **существуют** и специфические **цели**, определяемые как **информационные**, охранительные, поощрительные, **социально-нравственные** (воспитательные).

Административно-правовая норма, **как** и любая **другая** норма права, **имеет** классическую структуру, в которую включаются **гипотеза**, диспозиция, санкция и поощрение. Под **структурой** административно-правовой нормы **понимается** «внутреннее строение **нормы**, определенный порядок **взаимосвязи**, взаимообусловленности составных **частей**, элементов нормы»<sup>3</sup>.

Д.Н. Бахрах выделяет четыре **формы (способа)** реализации административно-правовых норм<sup>4</sup>:

- *исполнение* – это совершение активных действий субъектами права по выполнению предписаний, содержащихся в норме (путем исполнения реализуются обязывающие **нормы** права);

- *соблюдение* – это воздержание субъекта от совершения запрещенных **действий** (соблюдением реализуются **запрещающие** нормы права, а также запреты, **выраженные** правоохранительными нормами права);

- *использование* – это принятие решения **субъектом** о том, воспользоваться или нет **предоставленным** ему субъективным **правом** (использованием реализуются **управомочивающие** нормы права);

---

<sup>1</sup> Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 51.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 44.

<sup>3</sup> Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. М., 2003. С. 47.

<sup>4</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 11.

- **применение** – это **принятие** компетентным государственным **органом** (уполномоченным должностным **лицом**) индивидуального юридически **властного** решения (акта) **на** основе действующей **нормы**. Применение административно-правовых **норм** является основной **формой** исполнительной и распорядительной деятельности государства и осуществляется в особом процессуальном порядке. Данная форма реализации заслуживает детального изучения и будет подробнее рассмотрена в следующей главе.

Соблюдение, исполнение и использование называют «формами непосредственной реализации права»<sup>1</sup>, поскольку при этом субъекты действуют сами, не прибегая к официальному содействию органов государства.

Исходя из предложенных выше классификаций административно-правовых норм, следует, что одним из часто используемых авторами критериев является основание действия административно-правовых норм.

**Действие административно-правовых норм** – это порождение тех юридических последствий, которые в ней предусмотрены. «Действие административно-правовых норм определяется тремя параметрами: временем, пространством и кругом лиц»<sup>2</sup>.

**Вопрос** о действии административно-правовых норм во **времени** имеет очень **большое** практическое значение. **От** его правильного **решения** довольно часто **зависит**, какой закон – **новый** или **старый** – будет **применяться** к конкретным **отношениям**, как будут **осуществляться** его предписания.

Для **решения** о вступлении **нормы** в силу **или** прекращения действия **нормы** следует знать **два** обстоятельства: 1) «**дату** ее вступления в силу и **дату** ее отмены; 2) **пределы** ее **действия** при вступлении в силу и **пределы** ее отмены (**полностью** или частично **она** перестала действовать)»<sup>3</sup>.

Действующим **законодательством** определены **общие** и **специальные** правила **вступления** административно-правовой **нормы** в силу. По **специальным** правилам **момент** **введения** в действие

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000. С. 348.

<sup>2</sup> Бабаев В.К. Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 326.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 12.

**административно-правовой** нормы указывается **в** сопутствующем акту документе – постановлении **о** введении акта **в** действие или в самом акте.

Что же касается решения вопроса о пределах действия новой нормы и пределах прекращения действия старой нормы, то в юридической литературе выделяют три **варианта** названных пределов.

*Пределы действия новой нормы:*

1) **перспективное** действие – **на** факты, отношения, **возникшие** после вступления **ее** в силу (**например**, норма, усиливающая ответственность);

2) **немедленное** действие – на вновь **возникшие** и ранее **возникшие** правоотношения, но с даты вступления ее в силу (**например**, процессуальная норма);

3) действие с обратной силой – на вновь возникшие отношения и на правоотношения, **которые** возникли до **ее** вступления в **силу**, но с **более** ранней даты (**например**, норма, смягчающая ответственность).

*Пределы прекращения действия старой нормы<sup>1</sup>:*

1) переживает **себя**, если продолжает **регулировать** отношения, которые **возникли** на ее **основе**, и после **даты** вступления в **силу** новой нормы;

2) **немедленно** прекращает действие **на** все отношения, **которые** ранее регулировала, с даты утраты **ею** силы;

3) досрочно **прекращает** действие на **правоотношения**, которые раньше **регулюровались** ею, а **впоследствии** стали регулироваться **новой** нормой с обратной силой.

Действие административно-правовых норм в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется их юридическая сила. Административно-правовые нормы могут действовать на межгосударственном уровне, на всей территории Российской Федерации, на территории федеральных округов и субъектов федерации, на территории иных административно-территориальных образований (город, район, поселок, село и др.), на локальной территории (в пределах территории организации). Возможен их «выход» за государственные границы Российской Федерации. Это имеет

---

<sup>1</sup> Фатеев П.П. Административное право. Общая часть. Тюмень, 2002. С. 27.

место тогда, когда нормы регламентируют деятельность российских организаций (например, различного рода представительства) и граждан, находящихся в зарубежных странах. Иногда административно-правовые нормы действуют на территории нескольких государств **в соответствии с двухсторонними** или многосторонними соглашениями.

**Действие** административно-правовых норм **по** кругу лиц **предполагает** их распространение **на** всех лиц, **находящихся** на территории **Российской Федерации**, включая **граждан** Российской Федерации, **иностранных** граждан и **лиц** без гражданства.

Выше **были** приведены специфические **черты** административно-правовых норм, **отличающие** их от **норм** других отраслей **права**, однако, главная **и** основная особенность **рассмотренной** категории норм **заключается** в их **собственном** предмете регулирования, **в** тех общественных **отношениях**, которые регулируются **нормами** административного права.

Характеристика **правоотношения** как **реализации** правовой нормы, **выражающейся** в том, **что** «общественные отношения **приобретают** форму правоотношения; **понятие** правоотношения как **формы** общественного отношения, **урегулированного** нормой права, **в** единстве правовой **формы** и содержания»<sup>1</sup> **дает** возможность определить **место** правоотношения в **системе** правового регулирования **общественных** отношений.

Обычно любое **правоотношение**, в том **числе** и административно-правовое, **в** юридической литературе определяют, как общественное **отношение**, урегулированное нормой **права**. Ценность данного **определения** состоит в **том**, что в **нем** содержится указание **на** основное качество **правоотношения**, упомянутое выше, **единство** формы и **содержания**. Это особенно **важно** в свете **ведущейся** дискуссии о **надстроечном** характере правоотношений. **Многие** авторы «считают **правоотношение** идеологическим отношением **и**, соответственно, основной **упор** в проводимых **исследованиях**

---

<sup>1</sup> Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 99.

уделяют правовой **форме** общественных отношений, **снятой** в абстрактном виде»<sup>1</sup>.

Следующим элементом механизма **административно-правового** регулирования является **административно-правовой акт**. **Административно-правовой акт** – это важное средство **практической** реализации целей и функций административной **власти**, основная форма ее исполнительно-распорядительной деятельности. **Административно-правовой акт**, являясь видом нормативно-правового акта, «представляет собой акт **правотворческой** деятельности компетентных **государственных органов**, который **устанавливает**, изменяет или отменяет нормы **права**. В настоящее время нормативно-правовой акт является одним из **основных** источников права **практически** во всех правовых системах мира»<sup>2</sup>.

В **юридической** литературе под **административно-правовым** актом (правовым актом управления) понимается:

- «**особый** вид подзаконных **официальных** юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной **власти** в процессе **исполнительно-распорядительной** деятельности, оформленных в соответствии с **нормами** права, содержащих **односторонние** властные волеизъявления и влекущих юридические последствия»<sup>3</sup>;

- «основанное на **законе** одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта **исполнительной** власти, направленное на установление административно-правовых **норм** или возникновение, **изменение** и прекращение **административно-правовых** отношений в **целях** реализации задач их функций **государственно-управленческой** деятельности»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1982. С. 32.

<sup>2</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000. С. 269.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 141.

<sup>4</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч.1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 182.

**Поясним** данные определения, **подробнее** рассмотрев характерные **черты** административно-правовых актов:

- **административно-правовой** акт принимается **при** осуществлении административной **власти** и является **формой** исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов;

- относится **к** категории подзаконных **нормативно-правовых** актов;

- носит **официальный** характер, издается **с** соблюдением определенных, **официально** установленных правил (процедур);

- для административно-правовых **актов** свойственно одностороннее **властное** волеизъявление;

- административно-правовой **акт** документально оформлен, **имеет** установленную форму и реквизиты (обладает **особой** структурой, включающей **вводную**, описательную, мотивировочную и резолютивную части);

- **административно-правовой** акт обладает **определенной** юридической силой (под юридической **силой** понимается свойство **нормативно-правовых** актов реально **действовать**, порождать юридически **обязательные** последствия; юридическая **сила** зависит от **места** правотворческого органа в аппарате государства, от его компетенции, а все это **определяется** значением решаемых **данном** государственным органом задач)<sup>1</sup>;

- административно-правовой акт – это юридический **вариант** управленческого решения, **издается** полномочным субъектом **исполнительной** власти или **государственно-управленческой** деятельности<sup>2</sup>;

- определяет **правила** должного поведения;

- имеет различные формы изложения предписаний;

- административно-правовой акт может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000. С. 271.

<sup>2</sup> Фатеев П.П. Административное право. Общая часть. Тюмень, 2002. С. 31.

<sup>3</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч.1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 182.

**Юридическое** значение административно-правового **акта** выражается в том, что он **является** источником административного **права**, внешней формой его выражения, то **есть** отражает способ **существования**, выражения и преобразования административно-правовых норм. **Административно-правовой** акт выступает в роли юридических **фактов**, основания для **издания** других актов; **служит** доказательством по делу и т.д. **Кроме** того, административно-правовой **акт** является важным средством правовой пропаганды и правового воспитания.

По **анalogии** с выше **рассмотренными** элементами механизма административно-правового регулирования целесообразным **представляется** дополнить аналитическую **картину** изучаемого элемента **некоторыми** требованиями, предъявляемыми к административно-правовому акту:

- **целесообразность**, т.е. полезность с точки зрения **не** личных, не аппаратных, а публичных интересов;

- законность;

- «культурность акта, которая связана с его организационно-техническим оформлением»<sup>1</sup>;

- определенные **требования** предъявляются к **порядку** издания правовых **актов**. В их числе, например, **соблюдение** коллегиальности, если **таковая** предусмотрена официально; **необходимость** согласования проектов **актов** с заинтересованными **сторонами**; **соблюдение** установленного **официально** наименования акта; **соблюдение** установленных реквизитов (штампы, печати, исполнители, **сроки** исполнения, контроль за исполнением и т.п.)»<sup>2</sup>;

- научная обоснованность, т.е. «принятие акта **должно** базироваться на **новейших** данных науки и техники, объективном, **всестороннем** анализе достоверной и полной информации о среде функционирования **органа**; конкретность; своевременность»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. М., 1993. С. 148.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч.1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 186.

<sup>3</sup> Основы управления в органах внутренних дел: Учебник. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 164.

*Принятие* **административно-правовых актов** (правовых **актов** управления) не **происходит** стихийно, этому **предшествует** значительная подготовительная **работа**.

Административно-правовые **акты** только тогда **выполняют** свою служебную **роль**, когда действуют, т.е. вызывают те **юридические** последствия, ради **достижения** которых они **издаются** (принимаются) исполнительными **органами** (должностными лицами).

Ничтожными **являются** акты, которые **вследствие** своей незаконности **не** могут породить и не порождают **юридических** правовых последствий.

В **настоящем** параграфе достаточно **подробно** были рассмотрены положения общей и **отраслевой** (административно-правовой) теории **механизма** правового регулирования, дана характеристика элементов **механизма**. Предложенный анализ **свидетельствует** о необходимости **использования** средств механизма **правового** регулирования ОРД **ОВД** на пути к достижению главной **цели** – урегулированию **общественных** отношений в данной сфере. При этом сделан акцент на использование именно **механизма** административно-правового регулирования, так как **ранее** была доказана **административно-правовая** природа ОРД **ОВД**. Однако нельзя **забывать** и о том, что в **ряде** случаев ОРД **ОВД** подвергается иному **виду** правового регулирования. **Так**, в общей **плоскости** правового регулирования **ОРД** **ОВД**, кроме **занимающего** основную часть административно-правового регулирования, следует **выделять** сектор, например, **гражданско-правового** или **трудового** регулирования, в частности, **когда** речь идет о платном сотрудничестве **ОВД** с подсобным аппаратом.

**Таким** образом, принимая **во** внимание положения **настоящей** главы, содержащие вывод о **необходимости** преимущественно административно-правового **регулирования** ОРД **ОВД**, можно сделать заключение о том, что ОРД **ОВД** является объектом административно-правового регулирования.



## ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

### § 1. Нормы административного права как элемент механизма административно-правового регулирования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

Всеобщим материальным источником права являются развивающиеся общественные отношения. Отсюда следует, что для правового регулирования человеческой деятельности, включая ОРД ОВД, необходим не один, а несколько **видов** источников. Все **они** носят вполне **традиционный** характер.

В мировой **истории** развития права, **как** правило, выделяют **следующие виды (формы) источников права**: *правовой обычай, судебный и административный прецедент, нормативный акт и нормативный договор.*

Для данных источников **характерна** классификация путем деления на два **достаточно** объемных блока: **национальные** и **международно-правовые**.

Среди национальных **правовых** источников ОРД ОВД выделяют **нормативный акт**, контракт, административный **прецедент**, акт судебной **власти** (судебный прецедент) и **правовой обычай**. **Блок** международно-правовых источников ОРД ОВД включает **соглашения** (договоры) различного **уровня** и юридической силы.

**Первым** среди национальных **источников** ОРД ОВД **следует** назвать **нормативные акты**. Эта **группа** правовых источников **достаточно** обширна. Все **они** образуют **нормативно-правовой массив**, на основе **которого** в России осуществляется **нормативно-правовое регулирование** ОРД ОВД.

*Контракт (нормативный договор)* в ОРД ОВД – это **договор** между ОВД (в лице оперативника) и агентом со **взаимными** обязательствами, влекущий **определенные** юридические последствия для обеих сторон. **Так** как одной из

сторон **договора** обязательно выступает **представитель** государства, можно отнести подобный контракт к категории административных договоров.

Рассмотрим роль *прецедента* в истории становления правового регулирования **ОРД ОВД**. В ней до настоящего времени широко распространена такая его разновидность, как *административный прецедент*. Этот вид **правовых** источников, как **правило**, оформляется в виде обзоров по **конкретным** делам оперативного учета и служит **своеобразным** образцом, примером для подражания в **аналогичных** ситуациях, возникающих в ходе осуществления **ОРД ОВД**.

*Судебным прецедентом признается* «вынесенное судом по конкретному делу **решение**, обоснование которого **становится** правилом, обязательным для всех судов той или низшей **инстанции**, при решении **аналогичного** дела»<sup>1</sup>.

Несколько таких **решений** в области **ОРД ОВД** приняты **высшей** судебной инстанцией. Например, 14 июля 1998 года Конституционный Суд РФ вынес **определение** по делу о проверке конституционности отдельных положений **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** по жалобе гражданки И.Г. Черновой<sup>2</sup>.

Наряду с этим определением **имеются** и иные **акты** судебной власти. Так, Пленум Верховного Суда РФ принял два акта, которые **содержат** толкование ряда **важнейших** аспектов правового **регулирования** **ОРД ОВД**. Это постановление от 24 декабря 1993 года № 13 «О некоторых вопросах, **связанных** с применением статей 23 и 25 Конституции РФ» и от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия».

К **международно-правовым источникам** **ОРД ОВД** относятся прежде всего соглашения, заключенные или признанные Россией. В их число входят *договоры универсального характера* (Международный пакт о гражданских и

---

<sup>1</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004. С. 118.

<sup>2</sup> Российская газета. 11 августа 1998 года.

политических правах<sup>1</sup>, Венская Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических и психотропных средств 1988 года, Палермская Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года); *регионального значения* (Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup> и другие); *двусторонние* (например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан от 27 июля 1995 года «О сотрудничестве в борьбе с преступностью»).

К этой **категории** источников следует **относить** соглашения, заключенные **российскими** ОВД с **аналогичными** зарубежными субъектами (например, Соглашение между **МВД** РФ и **МВД** Туркменистана о **сотрудничестве** в борьбе с незаконным оборотом **наркотических** средств и **психотропных** веществ от **18** мая 1995 года) и международно-правовые **акты** рекомендательного характера, к ним, в **частности**, относятся Кодекс **поведения** должностных лиц **по** поддержанию правопорядка и Модельный закон «**Об** оперативно-розыскной деятельности», **который** был принят **на** 10-м пленарном **заседании** Межпарламентской Ассамблеи **государств-участников** СНГ (постановление № 10-12 от **6** декабря 1997 года<sup>3</sup>).

Таким образом, **система источников права, регламентирующих** ОРД ОВД **включает** в себя *Конституцию РФ и федеральные конституционные законы, международно-правовые акты различных уровней, решения Конституционного и Верховного Судов РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные* **нормативно-правовые акты Федеральных органов государственной власти.**

**Конституция РФ** является базовым **источником** правового регулирования **ОРД** ОВД. Конституция **имеет** высшую юридическую **силу**, прямое действие **и** применяется на **всей** территории Российской **Федерации**. Законы и **иные** правовые акты, **принимаемые** в России, **не** должны противоречить **нормам** Конституции. Конституционное **положение** о прямом

---

<sup>1</sup> Принят на XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года.

<sup>2</sup> Принята Советом Европы 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>3</sup> Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1996. № 16.

действию ее норм имеет непосредственное отношение к осуществлению ОРД ОВД. Так, в главе 2 Конституции РФ определяются основные права и свободы человека и гражданина, составляющие основу правового статуса личности в Российской Федерации. В частности, согласно ч. 2 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения. В статье 25 Конституции РФ изложено предписание о том, что жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения (именно о таких случаях возможных ограничений прав и свобод граждан говорится применительно к ОРД ОВД). При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем Конституция РФ устанавливает важнейшие принципы отношений между ОВД и гражданами в сфере противодействия преступности.

К таким принципам относятся признание государством высшей ценностью прав и свобод человека (ст. 2), равенства граждан перед законом (ст. 19), соблюдение норм международного права в области обеспечения прав человека (ст. 17), обеспечение права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23), на неприкосновенность жилища (ст. 25), гарантии судебной защиты прав и свобод граждан (ст. 46), презумпция невиновности (ст. 49), установление законодательного порядка ограничения основных конституционных прав для достижения общественно значимых целей (ст. 55) и некоторые другие.

В Конституции закреплены полномочия органов государственной власти по принятию законодательных актов, регламентирующих деятельность

**ОВД** и других **правоохранительных органов по противодействию** преступности (ст. **76, 90, 104, 105, 115**).

Из числа **федеральных конституционных законов**, принятых в Российской Федерации и **регулирующих** отношения в **сфере** ОРД ОВД, выделим **Федеральный конституционный закон** от 17 декабря **1997** года № **2-ФКЗ** (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>, **Федеральный конституционный закон** РФ от **31** декабря 1996 года № 1-ФКЗ (ред. от **05.02.2014**) «О **судебной** системе Российской Федерации»<sup>2</sup>, **Федеральные конституционные законы** РФ от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ (ред. от **03.07.2016**) «О **чрезвычайном** положении»<sup>3</sup>, от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ (ред. от **12.03.2014**) «О **военном** положении»<sup>4</sup> и от 26 февраля **1997** года № **1-ФКЗ** (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по **правам** человека в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Анализируя правовые **нормы**, содержащиеся в **данной** группе источников **права**, следует отметить, что они содержат **предписания** преимущественно общего **характера**, так как **являются** базовыми для **остальных** категорий источников. Это является их **основной** особенностью. Вместе с тем можно **говорить**, что они **вполне** достаточны и **однозначны** для восприятия правоприменителя.

К числу **международно-правовых актов**, регламентирующих **наиболее** важные отношения в сфере ОРД ОВД, следует отнести следующие:

**1) международные договоры и соглашения, заключенные либо признанные Россией:**

- **Международный пакт о гражданских и политических правах** (принят на XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года), установивший право любого человека на защиту не только от произвольного, но и незаконного вмешательства в его личную **жизнь** (ст. 17);

<sup>1</sup> Собрание Законодательства РФ. 1998. №1. Ст. 1; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> Российская газета. № 3. 06.01.1997; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>3</sup> Российская газета. № 105. 02.06.2001; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>4</sup> Российская газета. № 21. 02.02.2002; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>5</sup> Российская газета. № 43-44. 04.03.1997; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

- Конвенция **против** пыток и **других** жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (принята 10 декабря 1984 года);
- Венская конвенция ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических и **психотропных** средств» 1988 года;
- **Декларация** о защите **всех** лиц от **насильственного** исчезновения (Резолюция **Генеральной** Ассамблеи ООН от 18 декабря **1992** года № 47/33);
- **Всеобщая** декларация прав **человека**, принятая Генеральной Ассамблеей ООН **10 декабря** 1948 года, **которая** в статье **12** провозгласила право **любого** человека на **защиту** от произвольного вмешательства в его **личную** жизнь и **от** произвольного посягательства на неприкосновенность его **жилища** и тайну корреспонденции;
- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от **преступной** деятельности от **8** ноября 1990 года (Страсбург);
- Европейская конвенция о защите прав **человека** и основных **свобод** (принята Советом **Европы** 4 ноября **1950** года, вступила в силу 3 **сентября** 1953 года), **запрещающая** вмешательство государственных **органов** в осуществление **права** граждан на **неприкосновенность** частной жизни, за исключением случаев, **когда** это предусмотрено **законом** и необходимо в интересах государственной **безопасности** и предотвращения **преступлений** (ст. 8);
- Европейская **конвенция** о взаимной **правовой** помощи по **уголовным** делам от **20** апреля 1959 года. Так, согласно **статьи 8** каждый **человек** имеет право на уважение его **личной** и семейной **жизни**, неприкосновенности его **жилища** и тайны **корреспонденции**. Не допускается **вмешательство** государственных органов в осуществление этого **права**, за исключением **случаев**, когда это предусмотрено **законом** и **необходимо** в демократическом **обществе** в интересах государственной **безопасности**, общественного **порядка** или экономического **благополучия** страны, для **поддержания** порядка и **предотвращения** преступлений, в **целях**

предотвращения беспорядков **или** преступлений, охраны **здоровья** или защиты **нравственности** или защиты **прав** и свобод **других** лиц;

- Конвенция «О **правовой** помощи и **правовых** отношениях по гражданским, семейным и **уголовным** делам», подписанная в Минске 22 января 1993 года **главами** государств-членов СНГ;

2) **двусторонние договоры и соглашения, в том числе с сопредельными государствами, по пограничным вопросам и об оказании правовой помощи:**

- Соглашение **между** Правительством РФ и Правительством Республики **Беларусь** о сотрудничестве **по** пограничным вопросам **от** 15 апреля **1994** года;

- Соглашение **между** РФ и Украиной **о** сотрудничестве и **взаимодействии** по пограничным **вопросам** от 3 **августа** 1994 года;

- Соглашение **между** Правительством РФ и Правительством Республики **Узбекистан** о сотрудничестве **в борьбе с преступностью»** от 27 июля 1995 года;

- Договор **между** Россией и **США** о взаимной **правовой** помощи по **уголовным** делам от **17** июня 1999 года и некоторые другие.

Особое значение для административно-правового регулирования ОРД ОВД имеют международные *соглашения, заключаемые* МВД РФ. К наиболее значимым для административно-правового регулирования ОРД ОВД международным соглашениям МВД России можно отнести Соглашения:

- о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью<sup>1</sup> (в нем предусмотрены следующие формы сотрудничества: исполнение запросов по делам оперативного учета, обмен оперативно-розыскной информацией, содействие в проведении оперативно-розыскных мероприятий и так далее);

- о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией<sup>2</sup> (стороны обязались в интересах предупреждения, раскрытия и

---

<sup>1</sup> Подписано на совещании министров внутренних дел независимых государств в Алма-Ате 1992 года.

23-24 апреля

<sup>2</sup> Подписано в г. Чолпон-Ата Республики Кыргызстан 3 августа 1992 года.

расследования преступлений безвозмездно предоставлять друг другу по запросам имеющиеся у них сведения в оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и иных учетах);

- о сотрудничестве между министерствами внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ<sup>1</sup> (стороны договорились осуществлять сотрудничество в таких формах, как проведение по запросам сторон оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий по делам о преступлениях, связанных с наркотиками, включая осуществление непрерывного оперативного наблюдения за передвижением сбытчиков наркотиков, располагающих межгосударственными связями; осуществление согласованных мероприятий (операций) по перекрытию каналов незаконного перемещения наркотиков, включая проведение «контролируемых поставок» и другие);

- о сотрудничестве между министерствами внутренних дел по технико-криминалистическому обеспечению оперативно-служебной деятельности<sup>2</sup>;

- о сотрудничестве в сфере сопровождения оперативно-розыскной деятельности<sup>3</sup>.

- о сотрудничестве между МВД России и МВД Республики Казахстан от 9 января 1993 года;

- о сотрудничестве между МВД России и МВД Республики Армения от 12 мая 1993 года;

- о сотрудничестве между МВД России и МВД Грузии от 21 марта 1994 года;

- о сотрудничестве между **МВД России и МВД Латвийской Республики от 26 апреля 1996 года.**

Применяя на **практике** указанные правовые **источники**, следует иметь в виду, что в соответствии с **ч. 3 ст. 5 ФЗ РФ «О международных договорах**

---

<sup>1</sup> Подписано в г. Киеве 21 октября 1992 года.

<sup>2</sup> Подписано в г. Ашхабаде 17 февраля 1994 года.

<sup>3</sup> Подписано в г. Москва 16-18 декабря 1998 года.



Российской Федерации» от 15 июля 1995 года положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют на территории России непосредственно. В ином случае наряду с международным договором РФ необходимо применять соответствующий национальный, внутригосударственный правовой акт, принятый для реализации положений конкретного международного договора.

В целом нормы международных нормативно-правовых актов носят общий характер и оказывают на ОРД ОВД влияние схожее с нормами Конституции РФ и федеральных конституционных законов. Отметим, что в ходе разработки Конституции РФ был использован соответствующий опыт многих демократических государств Европы, в связи с этим, логично, что некоторые ключевые положения Конституции России соответствуют основным тезисам международных соглашений и договоров.

Особенность норм, содержащихся в рассматриваемых международных нормативно-правовых договорах, заключается в том, что они весьма многочисленны, оказывают на сферу ОРД ОВД общее регулирующее воздействие по основным направлениям на различных уровнях государственной власти, сопоставимы по юридической силе с Конституцией РФ – носят базовый характер (принимаемые внутринациональные нормативно-правовые акты не должны противоречить им). Анализ норм данной категории источников права позволяет судить об их достаточности и возможности однозначного восприятия правоприменителем.

Особое значение в правовом регулировании ОРД ОВД имеют судебные решения.

В необходимых случаях суды высших судебных инстанций по рассматриваемым ими делам принимают специальные решения, предназначенные для разъяснения предписаний законодательных и иных нормативных актов в области ОРД ОВД РФ. Примером могут служить следующие решения Конституционного Суда РФ:

- Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2875-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полякова Кирилла Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup>;

- Решение Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2016 года»<sup>2</sup>;

- Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2875-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полякова Кирилла Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>3</sup>.

Подобного рода акты толкования норм права, касающихся ОРД ОВД России были приняты Пленумом Верховного Суда РФ:

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. N 55 «О судебном приговоре»;

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 56 «Об основаниях и порядке освобождения от уголовной ответственности»;

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 56 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»;

- **Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 30 г. Москва «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».**<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения 10.12.2016)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения 10.12.2016)

<sup>4</sup> СПС «КонсультантПлюс». 2017.

Отличие этих **судебных** решений, принимаемых **федеральными** судами РФ в сфере административно-правовом **регуливании** ОРД ОВД РФ, от решений, **принимаемых** другими органами **государственной** власти, заключается в их преимущественной, **первостепенной** значимости. Статья 6 ФКЗ РФ «О судебной системе **Российской** Федерации» прямо **указывает** на то, что вступившие в законную силу **постановления** федеральных судов, а также их **законные** распоряжения, требования, **поручения**, вызовы и **другие** обращения являются **обязательными** для всех **без** исключения органов **государственной** власти, органов **местного** самоуправления, общественных **объединений**, должностных лиц, **других** физических и **юридических** лиц и подлежат неукоснительному исполнению **на** всей территории РФ.

**Следующую** группу источников **составляют** **федеральные** законы, нормы которых **регулируют** отношения в **сфере** ОРД ОВД. Они составляют достаточно объемную совокупность нормативно-правовых актов.

Наибольшего внимания заслуживает **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»**, представляющий собой некое «ядро» правовой основы **всей** ОРД в **целом** и ОРД ОВД в частности.

Этот **законодательный** акт пришел на смену Закону РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» от 13 марта 1992 года, который был первым в истории российского права (после Закона от 6 июля 1908 года «Об организации сыскной части») **законом**, регламентирующим ОРД ОВД. До этого ОРД ОВД регулировалась **только** ведомственными нормативными **актами** секретного характера.

Рассматриваемый **федеральный** закон был **принят** Государственной Думой Федерального Собрания РФ 5 июля 1995 года, подписан Президентом РФ 12 августа 1995 года и вступил в силу со дня его официального опубликования в «Российской газете» 18 августа 1995 года.

В последующем в него были внесены многочисленные изменения и дополнения, **оказавшие** влияние на **состояние** урегулированности отношений в сфере ОРД ОВД.

**ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** состоит из преамбулы и **шести** глав, включающих **23** статьи. В них содержатся ряд **бланкетных** юридических норм, **предполагающих** обращение пользователя к многочисленным открытым и секретным нормативно-правовым актам.

**Нормами** настоящего правового акта регламентируются следующие **основные** положения: дано **определение** ОРД; очерчены **задачи** ОРД; приведены **принципы** ОРД; указана **правовая** основа ОРД; **определен** порядок, условия и основания проведения **оперативно-розыскных** мероприятий и **дальнейшего** использования их **результатов**; предложена совокупность **органов**, осуществляющих ОРД и определены их **права** и обязанности; **регламентированы** общие вопросы **содействия** гражданам органам, **осуществляющим** ОРД; установлены **условия** финансирования ОРД; уделено внимание контролю и надзору за ОРД.

В целом положения ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» определяют **содержание** ОРД ОВД и закрепляют систему **гарантий** законности при **проведении** оперативно-розыскных мероприятий.

Однако **не смотря** на **безусловно** прогрессивное значение **данного** нормативно-правового акта для ОРД ОВД, **нельзя** сказать, что **он** полностью лишен **некоторых** на наш **взгляд** существенных недостатков:

- в **рассматриваемом** законе содержится **только** перечень оперативно-розыскных **мероприятий**, которые проводятся **при** ее осуществлении, **но** не раскрывается их содержание (ст. 6). Вероятно, это **обусловлено** опасением того, что осведомленность граждан о содержании таких **мероприятий** может помешать их эффективному проведению. **Думается**, что такие **опасения** напрасны. Подход, **избранный** законодателем, не **обеспечивает** негласный характер **содержания** оперативно-розыскных мероприятий, **так** как о **содержании** большинства из них нетрудно догадаться **по** одному лишь их названию. Поэтому **было** бы целесообразно в рамках настоящего закона, проявив последовательность, раскрыть основное **содержание** оперативно-розыскных мероприятий. **Подобная** мера позволила **бы** внести ясность в вопрос

о **причинах** использования того **или** иного уровня санкционирования мероприятий;

- в статье **11** ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» **говорится** об использовании **результатов** ОРД, в том числе в **рамках** уголовного процесса. **Однако** термин «результаты» **недостаточно** определен, поэтому практическое применение **данной** статьи закона **может** быть сопряжено с некоторыми затруднениями. **Например**, приходится лишь **строить** догадки, что **же** конкретно в **материальном** выражении из **числа** результатов ОРД **должно** быть представлено **органу** дознания, следователю **или** суду в **соответствии** с требованиями **ч. 3** ст. **11** ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности». **На** наш взгляд, **практических** работников больше **устраивало** бы указание **на** те конкретные **материальные** предметы и **документы**, в которых **выражаются** результаты ОРД;

- согласно **п. 1** ч. **1** ст. **15** ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» при **решении** задач ОРД **органы**, уполномоченные ее **осуществлять**, имеют право «**проводить** гласно и **негласно** оперативно-розыскные мероприятия, перечисленные в статье **6** настоящего Федерального закона, производить при их проведении изъятие **предметов**, материалов и **сообщений...в** случае возникновения **непосредственной** угрозы жизни и здоровью лица, **а** также угрозы **государственной**, военной, экономической **или** экологической безопасности **Российской Федерации**». При **реализации** данной нормы **могут** возникать вопросы, разрешить которые будет **не** так просто. **Один** из них – при проведении **каких** именно оперативно-розыскных **мероприятий** возможно изъятие **предметов**, материалов и **сообщений**. Для **практических работников** предпочтительнее было **бы** найти ответ **на** этот вопрос **в** самом законе. **При** этом необходимо **помнить** обязательное для **правоприменителя** в этой **сфере** правило: если **имеются** необходимые правовые **предпосылки** для изъятия **материальных** предметов и **документов** способами уголовного **процесса**, то совершение **этих** действий при производстве оперативно-розыскных мероприятий **должно** признаваться недопустимым. **Поэтому** в ходе

**ОРД** прежде всего **необходимо** создавать реальные **условия** для решения данного вопроса именно таким путем;

- согласно ч. 2 ст. 21 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» уполномоченный прокурор в связи с поступившими в прокуратуру материалами, информацией и обращениями граждан о нарушении законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также при проверке установленного порядка при поведении оперативно-розыскных мероприятий и законности принимаемых при этом решений вправе истребовать у руководителя органа, осуществляющего ОРД, необходимые оперативно-служебные документы, послужившие основанием для их проведения. В данной правовой норме сказано, что такие руководители и представляют этому прокурору оперативно-служебные документы. Но эта норма очевидно недостаточно императивна, поскольку не указывает на обязанность предоставить прокурору соответствующие материалы. Ее трудно согласовать с предписаниями ч. 3 той же статьи, в которой сказано, что «сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления ОРД в предмет прокурорского надзора не входят». Как можно заметить, прокурор оказывается в двусмысленном положении: с одной стороны, закон требует от него осуществления надзора за ОРД, а с другой – лишает его реальной возможности делать это. Ведь основными средствами ОРД являются оперативно-розыскные мероприятия, организация и тактика их проведения. Обращения граждан связаны в основном именно с этой стороной ОРД. Таким образом, руководитель органа, осуществляющего эту деятельность, вправе прибегнуть к такого рода рассуждениям и отказать прокурору в предоставлении каких-либо оперативно-служебных материалов, тогда сам прокурорский надзор теряет всякий смысл;

- в п. 1 ч. 2 ст. 7 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусмотрены **основания** для проведения **ОРМ**. Такие основания **представляют** собой ставшие **известными** органам, осуществляющим **ОРД**, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого **или** совершенного противоправного **деяния**, а также о лицах, его **подготавливающих**, совершающих или совершивших, если нет **достаточных** данных для **решения**

вопроса о **возбуждении** уголовного дела. В законе говорится **именно** о противоправных **деяниях**, которыми являются **как** преступления, так и административные правонарушения. В результате ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» не однозначно **определяет** возможность использования ОРД в целях **выявления** и пресечения **административных** правонарушений – ст. 2 ФЗ РФ «Об **оперативно-розыскной** деятельности» прямо **не** указывает на **наличие** задачи ОРД по выявлению, предупреждению и пресечению административных **правонарушений**, ограничиваясь задачей **предупреждения** преступлений (куда, **кстати**, можно относить и выявление менее **общественно** опасных административных **правонарушений**), а в ст. 7 того же закона указываются **вполне** определенные основания для проведения ОРМ (**одного** из средств **ОРД**) в случае получения сведений о **признаках** подготавливаемого, совершаемого **или** совершенного противоправного деяния (преступления либо **правонарушения**). Подобного рода **противоречие**, получившее свое **отражение** в законе, **не** лучшим образом **влияет** на осмысление **действительных** задач подразделений ОВД;

- практика применения ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» столкнулась со случаями квалификации оперативно-розыскных действий как провоцирующих преступления. В этой связи необходимо в рамках указанного нормативно-правового акта дать законодательное определение провокации в сфере ОРД и внести нормы о ее запрете;

- **требует** соответствующих дополнений **статья 8 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»**. Такая **необходимость** обусловлена тем, **что** при **совпадении** выходных и **праздничных** дней общая **продолжительность** нерабочего времени **согласно** трудовому законодательству **увеличивается** до трех **или** четырех суток, **что** соответственно должно **увеличивать** и сроки **уведомления** суда, получения **судебного** решения или **прекращения** неотложно начатого проведения оперативно-розыскного мероприятия, **которые** сейчас составляют **24** и **48 часов** соответственно. Требуется также **дополнение** статьи рядом **норм**,

регламентирующих ныне **не урегулированные** вопросы **проведения** отдельных видов **оперативно-розыскных** мероприятий. Так, сбор образцов для сравнительного исследования **не всегда возможен без** ограничения конституционных **прав** граждан, что **требует** соответствующей поправки. При контроле почтовых **отправлений** иногда возникает **необходимость** срочного изъятия **предметов** и веществ, **составляющих** угрозу личной или общественной **безопасности**. Этим обусловлена **необходимость** введения специальной **нормы** о порядке **изъятия** таких предметов и веществ. Дополнение статьи 8 продиктовано также **потребностью** разрешения коллизий, возникающих при буквальном (**не систематическом**) толковании **нормы** части 2 данной статьи. Так, **несмотря** на наличие в Законе РФ «О полиции» **разрешающей** нормы о **возможности** беспрепятственного проникновения **сотрудников** в жилища **граждан** при преследовании лиц, подозреваемых в **совершении** преступления (п. 18 ст. 11), соответствующие действия оперативных **работников** могут быть **необоснованно** квалифицированы как совершенные с нарушением **предписаний** ч. 2 ст. 8 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»;

- в соответствии с Законом РФ от 11 марта 1992 года «О частной детективной и **охранной** деятельности в **Российской Федерации**», с известными ограничениями, **допускается** возможность использования **частными** детективами, а, следовательно, и службами **безопасности** предприятий в **своей** деятельности специальной **техники**. Однако в статье 6 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» прямо указано: «**Запрещается** проведение оперативно-розыскных **мероприятий** и использование **специальных** и иных **технических** средств, предназначенных (**разработанных, приспособленных, запрограммированных**) для негласного получения **информации**, неуполномоченными на **то** настоящим Федеральным законом физическими и **юридическими** лицами». Одним из возможных путей устранения этого **противоречия**, могло бы **быть** введение в соответствующие нормативно-правовые акты **нормы** определяющей понятия и условия



использования **«многопрофильной специальной техники» или «техники двойного назначения»;**

- в статье 19 **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** нет **прямого** указания на **то**, что субъектам, **уполномоченным** на осуществление **ОРД** финансовые средства **выделяются** только для **финансирования** оперативно-розыскных мероприятий **и** ни для **чего** иного. Тем **самым** в настоящее время руководитель оперативно **розыскного** органа вправе по своему усмотрению **направлять** выделяемые финансовые **средства** на обеспечение **того** или **иного** вида деятельности **данного** органа, а **не** обязательно на проведение ОРД. Отсюда **следует**, что предписания, **изложенные** в ч. 1 и 2 ст. 19 не **несут** должной функциональной **нагрузки**, а потому **их** фиксирование в **настоящем** правовом акте **во** многом утратило смысл;

- в **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** отсутствует указание на конкретные полномочия контролирующих ОРД инстанций.

Очевидно, что приведенные недостатки не позволяют с полной уверенностью считать **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** и соответственно содержащиеся в нем нормы абсолютно достаточными и однозначными для восприятия правоприменителем.

К данной **категории** источников помимо **приведенного** выше **ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»** относятся такие **федеральные** законы, как **Уголовный** кодекс РФ, **Кодекс** РФ об административных правонарушениях, **Уголовно-процессуальный кодекс** РФ, **Трудовой кодекс** РФ, **Федеральный закон** РФ «О почтовой связи», **Федеральный закон** РФ «Об информации, информатизации и защите информации», **Федеральный закон** РФ «О связи», **Закон** РФ «О безопасности», **Закон** **РФ** «О государственной тайне», **Закон** РФ «О полиции» и многие другие.

Источники **данной** категории содержат **нормы**, призванные урегулировать **как** отдельные общественные **отношения** в ОРД **ОВД**, так и **их** группы. Однако **совокупность** правовых норм, **содержащихся** в названных

**нормативно-правовых** актах, выступающих **в** качестве источников **права**, регламентирующих ОРД **ОВД**, не представляется **нам** достаточной для **урегулирования** отношений в **сфере** ОРД **ОВД**, **на** лицо отсутствие **системного** подхода к **решению** задачи урегулирования отношений в изучаемой **сфере**. Наличие большого **числа** противоречий и **других** недостатков свидетельствует **о** необходимости принятия **законодателем** адекватных мер **по** устранению имеющих **место** недоработок, приводящих **зачастую** к неоднозначному **пониманию** правоприменителем правовых **норм**. Вместе с **тем** отметим, что **основная** нагрузка в **правовом** регулировании ОРД **ОВД** лежит на административно-правовых нормах, **поэтому** законодатель в **первую** очередь должен **ориентироваться** на качество **правовых** норм именно **этой** категории.

Следующая группа **источников** включает в **себя** указы **Президента РФ** и **постановления** **Правительства РФ**. **Положения**, содержащиеся в них, в основном **определяют** направления общей **политики** государства в **сфере** ОРД, **кроме того**, они **устанавливают** **полномочия** Президента РФ и **Правительства РФ** в названной сфере и регламентируют решение **некоторых** системных вопросов в сфере ОРД **ОВД**.

Таких нормативно-правовых актов Президента РФ в настоящее время более 20 и перечислять их все здесь, на наш взгляд, не целесообразно, поэтому, для примера, приведем лишь некоторые из них:

- Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 года (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>;
- Указ Президент РФ № 891 от 1 сентября 1995 года «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств»<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Российская газета. № 50. 12.03.2004; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс». 2017.

- Указ Президент РФ № 1203 от 30 ноября 1995 года «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»<sup>1</sup> и многие другие.

Многочисленны и относительно схожи, с выше упомянутыми, по своему значению нормативно-правовые акты, издаваемые Правительством РФ.

К их числу относятся:

- Постановление Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 года (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>2</sup>;

- Постановление Правительства РФ № 264 от 7 марта 1997 года «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов»<sup>3</sup>. Настоящим постановлением Правительство РФ наделяет МВД РФ особыми полномочиями в сфере осуществления ОРД, а именно, правом проводить оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в отношении ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов; обеспечивать разработку и утверждение в установленном порядке нормативных правовых актов по вопросам обеспечения охраны и обороны ядерно-опасных объектов;

- Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне». Настоящая инструкция устанавливает условия допуска должностных лиц и граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, к данной категории относятся сведения, получаемые в связи с осуществлением ОРД ОВД РФ. Кроме того, утвержденная Правительством РФ инструкция предусматривает проведение проверочных мероприятий, связанных с допуском граждан по

---

<sup>1</sup> Российская газета. № 246. 27.12.1995; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.02.2017).

<sup>3</sup> Там же.

первой и второй формам Федеральной службой безопасности РФ во взаимодействии с органами, осуществляющими ОРД, в том числе ОВД РФ;

- Постановление Правительства РФ № 870 от 4 сентября 1995 года (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности»<sup>1</sup>. Известно, что большая часть документов в сфере ОРД ОВД содержит сведения, составляющие государственную тайну, и имеет соответствующий гриф секретности.

Оценивать качество норм, содержащихся в правовых актах данной категории источников, достаточно сложно, связано это в первую очередь с тем, что они издаются в целях обеспечения эффективной реализации федеральных законов, а так как последние не всегда имеют должное качество, то говорить о достаточности норм указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ не приходится. Во-вторых, административно-правовые нормы, содержащиеся в названной группе правовых актов, не всегда в полном объеме реализуется на различных уровнях исполнительной власти, а так как нет реализации, то нет оснований, характеризовать соответствующие отношения как урегулированные ими.

Наиболее внушительную часть источников права, регламентирующих ОРД ОВД, составляют **нормативно-правовые акты Федеральных органов государственной власти.**

Особого внимания заслуживают акты Министерства внутренних дел РФ, которое играет ключевую роль в организации и осуществлении ОРД ОВД. Среди открытых нормативно-правовых актов МВД России, регулирующих ОРД ОВД, и являющихся примером осуществления административно-правового регулирования ОРД ОВД можно назвать:

- Инструкцию «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд»<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Приказ МВД России N 776, Минобороны России N 703, ФСБ России N 509, ФСО России N 507, ФТС России N 1820, СВР России N 42, ФСИН России N 535, ФСКН России N 398, СК России N 68 от 27.09.2013 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» // Российская газета, N 282, 13.12.2013; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

- Инструкцию «О порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»<sup>1</sup>;

- Приказ «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»<sup>2</sup>.

Также сюда следует относить нормативно-правовые акты МВД РФ, касающиеся структуры оперативных подразделений ОВД, распределения между ними полномочий и многие другие.

Особенность нормативно-правовых актов, издаваемых данным министерством в сфере ОРД, заключается в том, что значительная их часть носит закрытый (секретный) характер и согласно ч. 2 ст. 4 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» должна регламентировать организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий. Для вступления в силу данных нормативно-правовых актов законом предусмотрен особый порядок.

Кроме МВД России участие в административно-правовом регулировании ОРД ОВД принимают следующие министерства и ведомства: Министерство юстиции РФ, Министерство обороны РФ, ФСБ РФ, Федеральная таможенная служба Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерство финансов РФ, Министерство транспорта и связи РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и некоторые другие.

Подтверждением такого рода участия является принятие ими нормативно-правовых актов, нормы которых регламентируют различные направления ОРД ОВД:

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 29.08.2014 N 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета, N 260, 14.11.2014; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 17.01.2006 N 19 (ред. от 20.01.2016) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

- Инструкция об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности<sup>1</sup>;

- Инструкция о порядке изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения<sup>2</sup>;

- Приказ об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений<sup>3</sup>;

- Требования к сетям электросвязи для проведения оперативно-разыскных мероприятий<sup>4</sup>.

В данную группу источников включаются также некоторые правовые акты **Совета Федерации Федерального Собрания РФ**:

- Постановление Совета Федерации от 5 ноября 1997 года № 383-СФ «О мероприятиях по розыску и возвращению из Чеченской Республики российских военнослужащих, а также других граждан, удерживаемых в качестве заложников»;

- Постановление Совета Федерации от 4 сентября 1998 года № 392-СФ «Об информации и.о. Министра внутренних дел РФ и Директора ФСБ РФ о

---

<sup>1</sup> Приказ Министра обороны РФ N 366, МВД РФ N 789, ФМС РФ N 197 от 10.09.2007 «Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ N 840, Минюста РФ N 320, Минздрава РФ N 388, Минэкономики РФ N 472, ГТК РФ N 726, ФСБ РФ N 530, ФПС РФ N 585 от 09.11.1999 "Об утверждении Инструкции о порядке изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения" // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>3</sup> Приказ МВД России N 495, ФНС России N ММ-7-2-347 от 30.06.2009 (ред. от 12.11.2013) «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>4</sup> Приказ Мининформсвязи РФ от 16.01.2008 N 6 «Об утверждении Требований к сетям электросвязи для проведения оперативно-разыскных мероприятий. Часть I. Общие требования» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

криминогенной обстановке в Российской Федерации, принимаемых мерах по укреплению законности, пресечению фактов коррупции и проникновения криминальных элементов в органы государственной власти».

Органы и должностные лица прокуратуры РФ также принимают участие в осуществлении административно-правового регулирования ОРД ОВД, осуществляя надзор за ОРД ОВД.<sup>1</sup>

Нормы, содержащиеся в источниках рассматриваемой категории, вряд ли можно считать достаточными и однозначными для восприятия правоприменителем. Проблема кроется, во-первых, в низком уровне соблюдения законодательной техники при их формировании и, во-вторых, в недостаточно эффективной реализации положений этих нормативно-правовых актов.

В целях углубления научных знаний о нормах административного права как элементе механизма административно-правового регулирования ОРД ОВД предлагаем их классификацию, основанную, в том числе на приведенных выше положениях.

*1) По содержанию административно-правовой нормы:*

- определяющие общие положения ОРД ОВД (понятие, задачи, принципы и т.д.);
- определяющие порядок образования, реорганизации и ликвидации, а также структуру ОВД, осуществляющих ОРД;
- определяющие полномочия ОВД в сфере ОРД;
- определяющих содержание (формы, методы, силы и средства) ОРД ОВД, порядок (основания и условия) проведения оперативно-розыскных мероприятий ОВД и использования результатов ОРД ОВД;
- определяющие взаимоотношения ОВД и других государственных органов, в том числе осуществляющих ОРД, а также негосударственных организаций по поводу осуществления ОРД;

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ № 33 от 15 февраля 2011 года (ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность", N 5, 2011; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

- определяющие организацию и осуществление контроля и надзора в области ОРД ОВД;
  - устанавливающие права и обязанности граждан во взаимоотношениях с ОВД по поводу осуществления ОРД;
  - регулирующие финансовое обеспечение ОРД ОВД;
  - устанавливающие социальные гарантии для сотрудников ОВД, осуществляющих ОРД;
  - предусматривающие ответственность за нарушение закона в сфере ОРД ОВД;
  - регулирующих информационное обеспечение ОРД ОВД.
- 2) *По адресату административно-правовой нормы:*
- а) адресованные ОВД, осуществляющим ОРД;
  - б) адресованные государственным органам, обеспечивающим ОРД ОВД:
    - государственные органы, осуществляющие ОРД;
    - государственные органы, не осуществляющие ОРД;
  - в) адресованные гражданам:
    - в отношении которых осуществляется ОРД ОВД;
    - которые оказывают содействие в осуществлении ОРД ОВД.
- 3) *По предмету регулирования и сфере применения нормы:*
- регулирующие управленческие отношения и применяемые в сфере всей ОРД;
  - регулирующие управленческие отношения и применяемые в сфере ОРД ОВД.
- 4) *По целевой принадлежности:*
- регулятивные (обеспечивающие);
  - охранительные.

Проведенный анализ состояния правовой регламентации ОРД ОВД в рамках каждой группы источников позволяет сделать вывод о низком качестве основных параметров административно-правовых норм, регламентирующих ОРД ОВД. Особенно это заметно на уровне федеральных законов и как



следствие в ведомственных нормативно-правовых актах, создаваемых Федеральными органами исполнительной власти. Наличие многочисленных пробелов в законодательстве приводит к неоднозначному восприятию норм правоприменителем, что, в свою очередь, снижает качество работы основного элемента механизма административно-правового регулирования – нормы права и как следствие не позволяет должным образом урегулировать отношения в сфере ОРД ОВД. Отсутствие системного подхода к целенаправленному урегулированию этих отношений на федеральном уровне, наличие многочисленных противоречий в центральном нормативно-правовом акте – ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» способствует дегармонизации источников права и на других уровнях регулирования. В результате приходим к заключению о несбалансированности системы источников права, регламентирующих ОРД ОВД.

## **§ 2. Индивидуальные правовые акты, принимаемые в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.**

Рассмотрение вопроса об особенностях актов применения норм административного права в регулировании ОРД ОВД связано с немалыми трудностями, так как, по существу, этот вопрос не был предметом специального исследования в литературе, равно, как и явление административно-правового регулирования ОРД ОВД России в целом.

Разумеется, в настоящем параграфе не ставится целью, рассмотреть все стороны этой большой и сложной проблемы. В центре нашего внимания – понятие, основные черты, сущность, содержание, виды административных правоприменительных актов в сфере ОРД ОВД РФ, круг субъектов совершающих эти акты и некоторые другие вопросы, обсуждение которых будет способствовать достижению целей предпринимаемого диссертационного исследования.

*Применение права* – это особая форма реализации права, выражающаяся в деятельности «компетентных органов по реализации правовых норм путем вынесения индивидуально-конкретных предписаний»<sup>1</sup>.

Такое понимание правоприменительных действий в своей основе не расходится с большинством имеющихся в литературе определений.

Важно подчеркнуть, что в процессе выполнения правоприменительных функций не создается права ни в объективном, ни в субъективном смысле.

В ходе правоприменения на основе действующих нормативных актов, во-первых, устанавливается наличие субъективных прав и обязанностей, равно как и их мера, в случае спора об этом, во-вторых, определяется момент действия или факт прекращения субъективных прав и обязанностей и, наконец, в-третьих, осуществляется контроль за правильностью приобретения прав и возложенных обязанностей.

Субъект применения права не является адресатом той нормы, в реализации которой он содействует третьим лицам. Но он сам в других правоотношениях

---

<sup>1</sup> Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000. С. 348.

может оказаться в положении нуждающегося в содействии со стороны вышестоящих органов. Например, один из уполномоченных руководителей ОВД вынося постановление о проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права и свободы гражданина, вынужден обращаться за санкцией к судье. Таким образом, правоприменительная деятельность осуществляется не только в отношении тех норм, которые обращены к гражданам и реализуются ими, но также и в отношении норм, реализацией которых занимаются сами государственные органы. Разветвленная и многоступенчатая система органов власти и управления не может функционировать без того, чтобы вышестоящие органы не содействовали работе нижестоящих. Суть в том, чтобы определить меру подобного контроля и содействия, в целях предупреждения неоправданного вмешательства в дела низших инстанций.

*Правоприменительная деятельность* носит государственно-властный характер. Решение принимается по одностороннему волеизъявлению соответствующего органа, который выступает от имени государства, при необходимости исполнения решения обеспечивается принудительной силой государства. Каждый правоприменительный орган для осуществления управленческой деятельности в соответствующей сфере общественной жизни наделяется государством определенной компетенцией. Таким образом, за полномочиями каждого органа стоит государство в целом и вся суверенная государственная власть. Характеристика применения права как государственно-властной деятельности показывает ее высокую социальную значимость.

Применение права – это деятельность управленческая, организующая, служащая для упорядочения общественных отношений. Через правоприменительную деятельность государство реализует свое социальное назначение. Применение права представляет собой правовую форму государственного управления обществом. Управленческие решения, облачаемые в правовую форму, благодаря ей становятся обязательными к исполнению и гарантируются государством.

Правоприменительной деятельности ОВД свойственны главные черты, существенные признаки и функции, определяющие правоприменительную деятельность любого органа государственного управления. Но ей присущи и специфические черты, вытекающие из особенностей данной сферы управления.

Процесс применения права ОВД охватывает все направления их исполнительно-распорядительной деятельности. Они активно вмешиваются в ход развития общественных отношений как внутри самого органа, так и вне его. Именно высокая активность воздействия на состояние и развитие общественных отношений отличает правоприменительную деятельность ОВД от подобной деятельности судебных органов и органов прокуратуры.

Организация, с одной стороны, и практическое осуществление функции охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности с другой, обуславливают и два важнейших направления правоприменительной деятельности, которая протекает как внутри системы ОВД, так и вне ее пределов. Их можно условно назвать внутренняя и внешняя правоприменительная деятельность ОВД.

«Содержание внутренней правоприменительной деятельности составляет организация как работы ОВД в целом, так и выполнение возложенных на них функций. Данное направление носит по отношению к внешней правоприменительной деятельности ОВД подчиненный характер и обслуживает последнюю»<sup>1</sup>. Конкретными формами этой деятельности являются: определение структуры аппарата, работа по ее совершенствованию, подбор расстановка кадров, планирование, принятие решений, осуществление повседневного руководства подразделениями ОВД, обобщение и распространение передового опыта, контроль и проверка исполнения, поощрение, аттестация сотрудников, применение к ним мер дисциплинарного воздействия и другие.

---

<sup>1</sup> Черкасов А.Д. Органы внутренних дел как субъекты применения права / Вопросы теории государства и права. М., 1986. С. 97.

Внешняя правоприменительная деятельность ОВД была и остается основной и включает в себя непосредственное осуществление практической службы по урегулированию отношений по охране общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и правонарушений, розыску преступников, обеспечению паспортного режима, безопасности движения транспорта и так далее.

Любая из указанных форм правоприменительной деятельности находит свое отражение в издании соответствующих правовых актов, в совершении иных юридически значимых действий в рамках предоставленных тому или иному субъекту полномочий на применение права.

Юридическим итогом деятельности по применению права является правоприменительный акт (акт применения права). В правоприменительном акте закрепляется решение, принятое в процессе применения права.

В общетеоретическом понимании наиболее полное, на наш взгляд, определение акта применения права предложил В. В. Лазарев, который считал, что правоприменительный акт – это «государственно-властный индивидуально-определенный акт, совершаемый компетентным субъектом права по конкретному юридическому делу с целью определения наличия или отсутствия субъективных прав и юридических обязанностей и определения их меры на основе соответствующих правовых норм и в интересах их нормального осуществления»<sup>1</sup>.

Для понимания сущности правоприменительного акта выделяют его состав, элементами которого выступают субъект (тот, кто издает акт), адресат (тот, в отношении кого вынесен акт), объект (конкретная ситуация, подлежащая разрешению) и содержание (индивидуально-конкретное предписание) акта применения права.

Правоприменительная деятельность в ОВД РФ осуществляется индивидуальными субъектами – должностными лицами, которые вступают в правоприменительные отношения как представители власти. Их указания

---

<sup>1</sup> Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Учебник. М., 1999. С. 262.

обязательны для всех участников общественных отношений, независимо от их служебного подчинения.

Субъекты применения права ОВД существенно отличаются от других правоприменяющих субъектов. Они обладают специфической разновидностью правосубъектности, основанной на правовых актах, которые предоставляют субъектам правоприменения ОВД право совершать особые юридически значимые действия, не свойственные другим государственным органам.

Акт применения права имеет свою структуру и состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной части.

Во вводной части фиксируется время и место вынесения решения, наименование и состав органа, вынесшего его, предмет разбирательства и лица, принимающие участие в установлении фактической и юридической основы дела. Описательная часть правоприменительного акта содержит указание на мотивы к рассмотрению дела. Мотивировочная часть указывает на обстоятельства, достоверно установленные в ходе проверки (расследования), выводы, которыми обосновывается выбор юридических норм и принимаемое решение. Резолютивная часть должна содержать окончательный вывод правоприменительного органа, указание на те последствия, которые вытекают из закона и данного правоприменительного акта. Правоприменительный акт вступает в законную силу не одной резолютивной частью, а в целом. Все составные части акта применения права взаимосвязаны.

**Акты применения норм административного права в регулировании ОРД ОВД** обладают тем же набором признаков, что и акты применения вообще и правоприменительные акты ОВД в частности: они индивидуальны, имеют властный характер, обязательны для исполнения, строго подзаконны, вызывают определенные юридические последствия, однако, в силу специфики оперативно-розыскной деятельности ОВД, у них можно выделить и определенные особенности.

Первая из них касается субъектов данной правоприменительной деятельности. Ими являются не только должностные лица ОВД, но и судьи, а в ряде случаев и прокуроры.

Следующая особенность заключается в том, что, по многим актам применения норм административного права, совершаемым в сфере ОРД ОВД, решения принимаются не только в соответствии с общей нормой права, регулирующей тот или иной вид общественных отношений, но и на основе «компетенционных (ведомственных) норм»<sup>1</sup>.

Безусловно, каждый индивидуальный акт должен строго соответствовать общему правилу – норме права, регламентирующей данный вид отношений. В этом – одно из проявлений принципа законности в государственной управлению. «Вместе с тем, – справедливо замечает Р.Ф. Васильев, – надо иметь в виду, что обусловленность индивидуального акта нормами права не может быть всегда однозначной. В ходе повседневной организующей и творческой деятельности государственных органов по осуществлению задач и функций управления нередко возникают вопросы, типового решения которых нет еще в соответствующих нормах права. В этих случаях индивидуальные акты издаются в общих рамках компетенции государственных органов, в пределах правовых норм, устанавливающих их права и обязанности. Они выступают здесь лишь как акты применения компетенционных норм»<sup>2</sup>.

Так, сотрудники ОВД, предъявляя гражданам определенные требования, обязательные для исполнения, применяют меры государственного принуждения, в том числе и меры непосредственного физического воздействия, в целях пресечения преступных и иных посягательств на правопорядок и общественную безопасность в тех случаях, когда еще нет самого правонарушения. В ситуациях сотрудники ОВД действуют на основе своей компетенции. «Сама сущность обязанностей, которые возлагаются, например, на определенные

---

<sup>1</sup> Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности государства / Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. М., 1990. С. 95.

<sup>2</sup> Васильев Р.Ф. Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 75.

государственные органы или должностных лиц для выполнения ими своих функций, – пишет А.С. Пиголкин, – связана с отношением их к другим лицам или органам и заключается в возможности и необходимости первых принудительно воздействовать на поведение вторых, используя свои властные полномочия»<sup>1</sup>. Другими словами, всякое вступление их в правоотношения в ходе управления и в связи с реализацией своих прав и обязанностей (компетенции) означает уже процесс применения этих норм права.

Еще одной особенностью правоприменительных актов ОВД в сфере ОРД является то, что наряду с индивидуальными персонифицированными письменными юридическими актами многие из них совершаются в качестве особых юридически значимых действий без документального оформления. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «было бы неверным сводить применение права в процессе государственного управления только к изданию письменных индивидуальных юридических актов»<sup>2</sup>.

Для сотрудников ОВД, осуществляющих ОРД, зачастую невозможно ждать издания письменных актов, когда надо действовать немедленно – применять принуждение в целях предупреждения или пресечения преступления либо правонарушения и т. д.

Особенность совершения подобных индивидуальных актов в том, что и принятие решения о применении соответствующих мер, и их непосредственное применение совпадают во времени, да к тому же и осуществляются одним и тем же лицом.

Многие представители современной науки об оперативно-розыскной деятельности не уделяют должного внимания актам применения норм административного права в регулировании ОРД, равно, как и многим другим институтам административного права. В результате в процессе исследования проблем организации ОРД происходит фактически подмена истинно

---

<sup>1</sup> Пиголкин А.С. Нормы советского социалистического права и их структура / Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 168.

<sup>2</sup> Васильев Р.Ф. Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 35.



административно-правовых понятий, на наш взгляд не достаточно обоснованно, иными «уголовно-розыскными» образованиями.

Так, например, некоторые ученые вместо того, чтобы исследовать акты применения права (один из элементов механизма правового регулирования) в сфере ОРД, рассматривают категорию «решений в оперативно-розыскном процессе»<sup>1</sup>, видимо забывая, что эти решения принимаются по конкретному юридическому вопросу (делу) от имени государства, в соответствии с законом и в ходе осуществления государственной деятельности, а значит, имеют административную, а не какую-то другую правовую окраску, а, следовательно, влекут за собой совершение определенных актов применения права.

Складывающаяся ситуация вызвана и усугубляется стремлением ряда ученых преждевременно выделить самостоятельную отрасль «оперативно-розыскного» или «уголовно-розыскного» права.

Вместе с тем, следует заметить, что в своей деятельности ОВД России – государственные органы, уполномоченные осуществлять ОРД, руководствуются в первую очередь нормативно-правовыми актами административно-правового толка, то есть теми, которые содержат нормы, регулирующие отношения в сфере государственного управления. К ним относится и Федеральный закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», называемый основным нормативным регулятором ОРД и соответствующие подзаконные нормативно-правовые акты.

Применительно к рассматриваемому вопросу необходимо также разграничить на первый взгляд схожие понятия «*совершения акта применения права*» и «*издания акта применения права*». Здесь автор принимает позицию Черкасова А.Д., который видит различие между этими понятиями в том, что «первое по содержанию шире второго. Издание акта применения права оформляется составлением в письменной форме соответствующего юридически значимого документа. Совершение же акта применения права помимо издания

---

<sup>1</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004. С. 621-628.

письменных документов о применении права может включать и фактическую юридически значимую деятельность по реализации содержащихся в правоприменительных актах предписаний – розыск, задержание нарушителя и т.д.»<sup>1</sup>.

Отметим, что письменная форма в большей мере соответствует юридической природе правоприменительной деятельности, адекватно отражает ее государственно-властный характер. Поэтому научному исследованию, прежде всего, подвергаются акты-документы.

Общее для данных понятий видится в том, что в обоих случаях речь идет о юридическом факте как правомерном действии, влекущем юридические последствия, то есть возникновение, изменения или прекращение правоотношения.

Встающие ежедневно перед ОВД разнообразные вопросы в сфере ОРД требуют издания огромного количества правоприменительных актов. Все эти акты можно подразделить на две большие группы. Первую образуют «оперативно-распределительные»<sup>2</sup> или внутренние (*обеспечивающие*) акты, направленные на организацию эффективной деятельности ОВД, осуществляющих ОРД. Примером актов применения данной группы может служить приказ руководителя ОВД о приеме гражданина на работу в ОВД и назначении его на должность оперуполномоченного.

Другая группа включает *внешние, правоохранительные акты*, содержащие решения об использовании сил и средств ОРД в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений и правонарушений. Акты данной группы направлены вовне, то есть, связаны со сферой общественной жизни, внешней по отношению к системе МВД.

Основные виды актов применения норм административного права используемых в сфере ОРД ОВД РФ перечислены в статьях Федерального закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», а также в нормативно-

---

<sup>1</sup> Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности государства / Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. М., 1990. С. 101.

<sup>2</sup> Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004. С. 754.

правовых актах МВД России (согласно предписаниям ч. 2 ст. 4 и ст. 10 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусмотрены такие *виды правоприменительных актов как: приказ, постановление, указание, поручение и определение*. Однако указание, поручение и определение хотя и выносятся соответствующими должностными лицами органов государственной власти (судья, прокурор, следователь, дознаватель), но лишь по поводу ведущегося расследования уголовного дела и в соответствии с требованиями статей Уголовно-процессуального кодекса РФ, поэтому они не могут в полной мере считаться актами применения норм административного права.

В связи с этим особого интереса заслуживают такие виды актов применения норм административного права как *приказ и постановление*.

Однако не каждый **приказ** в системе МВД является актом применения права. Необходимо различать акты применения права от ведомственных нормативно-правовых актов, основная разница между ними заключается в том, что правоприменительные акты сами по себе не устанавливают правила поведения (нормы), они, в отличие от нормативно-правовых актов необходимы для применения этих норм в целях разрешения индивидуальных юридических дел и не являются источниками права. Следовательно, применительно к рассматриваемой тематике, под приказом в ОРД ОВД следует понимать правоприменительный акт, содержание которого составляет исходящее от должностного лица ОВД, основанное на оперативно-розыском законодательстве требование совершить определенные действия (оперативно-розыскные мероприятия), обращенное к участнику ОРД, которому законом предоставлены соответствующие полномочия по его исполнению. Примером такого приказа может служить приказ начальника оперативного подразделения ОВД подчиненному ему оперативнику.

Субъектом такого правоприменительного акта является руководитель оперативно-розыскного органа или его подразделения в составе ОВД России. Адресатом или исполнителем приказа может быть только подчиненное

руководителю лицо, обладающее необходимыми полномочиями в сфере ОРД. Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 16 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» должностное лицо, уполномоченное на осуществление ОРД, в ходе проведения ОРМ подчиняется только непосредственному и прямому начальнику. При получении приказа, противоречащего закону, указанное лицо обязано руководствоваться законом. Таким образом, ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» возлагает обязанность оценить законность получаемого властного предписания на исполнителя правоприменительного акта – подчиненного.

ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» не устанавливает абсолютно определенной формы выражения приказа. В оперативно-розыскной практике ОВД приказы отдаются как письменно и устно, так и по техническим средствам связи. Однако, как упоминалось выше, только акты-документы в полной мере могут соответствовать требованиям, предъявляемым к правоприменительным актам.

Правоприменительные акты – приказы, издаваемые в сфере ОРД ОВД, вступают в силу с момента подписания, если иное не предусмотрено в их тексте.

Важно подчеркнуть, что ответственность за наступившие в результате исполнения приказа последствия несет должностное лицо, отдавшее приказ. Так как именно оно, «располагая соответствующей информацией, обязано соотносить принимаемое решение с предусмотренными ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» полномочиями, а также учитывать те негативные последствия, которые, возможно, наступят из-за ОРМ, проведенных по приказу, с тем вредом...который при этом удастся предотвратить»<sup>1</sup>.

**Постановление**, как и приказ, является одним из наиболее распространенных видов актов применения норм административного права, используемых в регулировании ОРД ОВД. Его принятие порождает, изменяет или прекращает правоотношения в сфере ОРД.

---

<sup>1</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004. С. 624.

Федеральным законом РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусмотрены три вида постановлений: мотивированное постановление одного из руководителей оперативно-розыскного органа (ч. 3 ст. 8), мотивированное постановление судьи (ч. 4 ст. 9), постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц (п. 5 ч. 1 ст. 7).

*Мотивированное постановление одного из уполномоченных руководителей ОВД* является актом применения норм права и служит основанием для проведения ОРМ, предусмотренных ч. 2 ст. 8 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища), с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов, в случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ.

*Мотивированное постановление судьи* это правоприменительный акт, который может носить как разрешительный, так и запретительный характер в отношении проведения ОРМ, ограничивающего конституционные права человека.

По результатам рассмотрения предоставленных оперативно-розыскным органом материалов судья разрешает проведение соответствующего ОРМ, либо отказывает в его проведении, о чем выносится мотивированное постановление. При чем рассмотрение материалов судья осуществляет незамедлительно.

Положения ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» раскрывают некоторые существенные особенности рассматриваемого судебного правоприменительного акта.

Во-первых, материалы должны рассматриваться судами первого звена. В связи с этим надлежит считать утратившим силу положение п. 1 постановления

Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 1993 года № 13 «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» о том, что такие материалы рассматриваются, по общему правилу, областным (краевым) и равными ему судами. В противном случае существенно ограничивается предусмотренное ч. 6 ст. ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» право органов, осуществляющих ОРД, обратиться по этому же вопросу в вышестоящий суд, если судья отказал в проведении ОРМ.

Во-вторых, должен соблюдаться порядок, согласно которому за разрешением на проведение ОРМ следует обратиться, прежде всего, в суд по месту проведения таких мероприятий. Это может быть суд того района, где проживает гражданин или находится почтовое учреждение, где он получает письма «до востребования», помещение, из которого ведутся телефонные переговоры или иные сообщения.

Обращение в суд по месту нахождения ОВД, ходатайствующего о проведении ОРМ, законом допускается, но такой порядок не должен быть приоритетным, так как постоянные взаимоотношения по этому поводу субъекта и адресата правоприменительной деятельности могут создать у общественности впечатление необъективности суда даже при отсутствии к тому оснований.

Полномочия на рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан могут предоставляться одному или нескольким судьям районного суда по распоряжению председателя этого или вышестоящего суда. Специального допуска судьи к рассмотрению оперативных материалов не требуется.

Требование незамедлительного рассмотрения материалов означает, что «в любой период рабочего времени судья, в обязанности которого входит принятие данного решения, не вправе без достаточных к тому оснований отложить рассмотрение вопроса по существу, если он не занят в судебном процессе»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Под ред. В. В. Николюка. М., 2002. С. 98.

Порядок рассмотрения материалов судьей в законе не определен, имеется лишь указание на то, что рассмотрение осуществляется судьей единолично. Судья вправе ограничиваться исследованием письменных документов. Однако с согласия судьи при исследовании материалов могут присутствовать и давать пояснения представители ОВД, ходатайствующего о проведении ОРМ.

Основанием для рассмотрения судьей вопроса о проведении ОРМ является мотивированное постановление одного из руководителей соответствующего ОВД, о котором упоминалось выше. Поскольку перечень таких руководителей устанавливается ведомственными нормативно-правовыми актами, судья или председатель суда вправе ознакомиться с этими актами.

В ОВД РФ правом вынесения такого постановления наделены следующие должностные лица:

- министр внутренних дел и его заместители, руководящие деятельностью оперативных служб, начальники департаментов, имеющих в своей структуре оперативные подразделения, и их заместители;

- министры внутренних дел, начальники ГУВД, УВД субъектов РФ и их заместители, руководящие деятельностью оперативных служб;

- начальники отделов (управлений) внутренних дел районов, городов, районов (округов) в городе, иных административно-территориальных образований, на транспорте и на режимных объектах, их заместители, руководящие направлением ОРД.

К постановлению прилагаются все необходимые материалы, содержащие информацию, предусмотренную пунктами 1 – 3 ч. 2 ст. 8 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности». Подобный документ называется *«Постановлением о возбуждении перед судом ходатайства о даче разрешения на ... (далее указывается наименование ОРМ)»*.

Достаточность представленных фактических данных оценивается судьей по внутреннему убеждению, основанному на их изучении. Судья вправе потребовать предоставления дополнительных материалов. Такое требование не является обязательным для ОВД, как инициатора ходатайства. Однако не

предоставление дополнительных материалов повышает риск вынесения судом запрещающего постановления.

Закон оговаривает, предоставление какой информации суду полностью исключается. Это данные о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках ОВД, о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и тактике проведения ОРМ. Соответственно отказ судьи в даче разрешения на проведение ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, не может быть мотивирован одним лишь непредставлением информации по названным вопросам.

Количество экземпляров мотивированного постановления судьи определяется фактической необходимостью. Постановление заверяется гербовой печатью и выдается представителю ОВД, возбудившего ходатайство о проведении ОРМ, одновременно с возвращением всех представленных им материалов с отметкой судьи об ознакомлении с ними.

Предписания ведомственных актов ОВД о том, что *мотивированное постановление судьи, разрешающее проведение ОРМ*, храниться только в оперативных подразделениях, нельзя абсолютизировать. Возможно, такой порядок и целесообразен, но принципиально неверно исходить из того, что судебные органы лишены права организовывать хранение у себя собственных постановлений с соблюдением режима секретности на том основании, что это не предусмотрено инструкцией МВД РФ.

Судья самостоятельно определяет срок действия постановления с учетом исследованных фактических данных и ходатайства, содержащегося в постановлении иницилирующего проведение ОРМ ОВД. Срок не может превышать шести месяцев со дня вынесения постановления. Однако законом предусмотрен порядок продления данного срока.

Постановление судьи об отказе в проведении ОРМ обжалованию не подлежит, но при этом не исключается возможность обращения по этому же вопросу в вышестоящий суд.



*Постановление о применении мер безопасности в отношении защищаемых лиц* представляет собой правоприменительный акт, порядок и основания совершения которого, установлены ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» и ФЗ РФ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

В отношении защищаемых лиц может применяться целый комплекс мер безопасности, включающих в себя личную охрану, охрану жилища, выдачу специальных средств и оружия, помещение в безопасное место, обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом, перевод на другую работу, смену места жительства, замену документов. Для реализации этих мер безопасности разрешается проводить любые ОРМ, предусмотренные ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Поводом для совершения соответствующего правоприменительного акта могут быть заявление должностного либо иного лица, принадлежащего к указанной в законе категории; обращение председателя суда либо руководителя правоохранительного органа; получение оперативной или иной информации о наличии угрозы безопасности лица. Основанием является наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица.

Мотивированное постановление о применении мер безопасности содержит указание на конкретные меры безопасности и сроки их осуществления, о чем в обязательном порядке сообщается защищаемому лицу. Виды ОРМ, необходимых для обеспечения безопасности, определяются должностным лицом, вынесшим постановление.

Проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права защищаемых лиц на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также на неприкосновенность жилища, допускается на основании мотивированного постановления руководителя ОВД о применении мер безопасности без судебного решения при наличии письменного согласия указанных выше лиц.

Порядок обеспечения ОВД государственной защиты судей и должностных лиц правоохранительных органов регламентируется ведомственными нормативными актами ОВД.

Кроме упомянутых выше можно выделить такой правоприменительный акт как *постановление оперуполномоченного ОВД о заведении дела оперативного учета, его продлении и прекращении*. Настоящее постановление согласовывается с непосредственным начальником оперативного подразделения и утверждается одним из руководителей ОВД, осуществляющего организацию ОРД.

Правоприменительным актом, совершаемым в процессе регулирования ОРД ОВД, является также *«постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении лица, нарушившего федеральный закон»*<sup>1</sup>.

Важное практическое значение имеют постановления, предусмотренные межведомственной Инструкцией «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд»<sup>2</sup>. Ими являются *постановления*, выносимые и утверждаемые руководителем ОВД, имеющим на то необходимые полномочия, о:

- представлении результатов ОРД органу дознания, следователю, прокурору или в суд;
- рассекречивании отдельных оперативно-служебных документов, содержащих государственную тайну.

Под **результатами ОРД ОВД** понимаются фактические данные, полученные оперативными подразделениями ОВД в установленном ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» порядке, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, скрывшихся от органов

<sup>1</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шуилова. М., 2004. С. 625.

<sup>2</sup> Приказ ФСНП России, ФСБ России, МВД России, ФСО России, ФПС России, ГТК России, СВР России от 13 мая 1998 года № 175/226/336/201/286/410/56 «Об утверждении инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 23, 14.09.1998.

дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения наказания и без вести пропавших, а также о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Результаты ОРД отражаются в управленческой документации – оперативно-служебных документах (рапортах, справках, сводках, актах, отчетах и т.п.). К оперативно-служебным документам могут прилагаться предметы и документы, полученные при проведении ОРМ.

Считаем необходимым отметить и такую разновидность актов применения норм административного права в регулировании ОРД ОВД РФ, как аттестование сотрудников ОВД, осуществляющих ОРД. *Акт аттестации* совершается во внутриорганизационной работе ОВД и связан с подбором, расстановкой и воспитанием кадров.

Некоторые авторы вообще не считают служебное аттестование актом применения права, а относят эту деятельность должностных лиц к иным юридически значимым действиям, к разновидности документирования, полагая, что «служебное аттестование само по себе не изменяет служебно-правового положения аттестуемых»<sup>1</sup>.

С такой точкой зрения, однако, трудно согласится. И мы, присоединяясь к мнению А.Д. Черкасова, считаем, что по своей юридической природе служебное аттестование является актом применения права. В нем находит отражение применение соответствующих норм административного права к конкретным субъектам. Такой правоприменительный акт обладает всеми признаками, свойственными актам государственного управления.

В соответствии с действующими в МВД России нормативными актами, служебные аттестации являются юридическим основанием для закрепления работника на занимаемой должности, в том числе в оперативном подразделении, перемещения его на другую работу, увольнения из ОВД.

Кроме того, содержащиеся в аттестации предложения об устранении недостатков в работе обязательны для аттестуемых. Так же они обязательны и

---

<sup>1</sup> Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД. М., 1974. С. 68.

для кадровых аппаратов органов МВД, которые строят свою работу по расстановке кадров (перемещении по должности и увольнении из ОВД) на основании выводов, содержащихся в аттестациях.

К перечисленным выше правоприменительным актам законодатель предъявляет некоторые требования, исполнение которых обеспечивает реализацию в ОРД ОВД принципов законности, обоснованности, мотивированности, целесообразности и строгой учетности актов применения норм административного права.

**Напомним, что по способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные. Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяется ее юридическими свойствами.**

Однако «единственно приемлемым способом выражения правотворческой деятельности следует признать словесный – письменный способ. Результатом правотворчества субъектов государственного управления является нормативный юридический акт, который представляет собой официальный акт-документ»<sup>1</sup>. Только в своем документальном, содержательном ракурсе нормативный акт может рассматриваться в виде формы права, носителя юридических норм.

Таким образом, правоприменительный акт оформляется документально, а, следовательно, должен содержать необходимые реквизиты: наименование, дата (иногда необходимо указывать время) и место составления документа, его регистрационный номер, подпись (и оттиск печати) физического (юридического) лица, в ряде случаев необходимо указывать гриф секретности, количество выполненных экземпляров документа.

Следует отметить, что отсутствие одного или нескольких реквизитов в ряде случаев, оговоренных законом, влечет недействительность или оспоримость документа.

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. М., 2002. С. 161.

Значительные требования законодатель предъявляет не только к форме акта применения норм административного права, совершаемого в сфере ОРД ОВД, но и к его содержанию.

Законность правоприменительного **акта** предполагает, что **компетентные органы и лица** в процессе **разрешения** управленческого дела **могут** применять административную **норму** только в **пределах** предоставленных им **полномочий** и в **соответствии** с ее **смыслом**. Законность требует **строгого** соблюдения юридического **процессуального** порядка применения **норм**, что обеспечивает **точное** проведение правовой **нормы** в жизнь. **Законность** включает в **себя** не только **право**, но и **обязанность** компетентных органов **и** лиц применять административно-правовые нормы. Неприменение **нормы** в случаях, **когда** это органу предписывается законом, будет **означать** нарушение законности.

Требование обоснованности обращено к фактической основе применения административно-правовой нормы. Правоприменителя должны интересовать не любые факты, события и действия, а лишь те, для которых административно-правовые нормы приняты. Обоснованно применить норму – значит применить ее на основе достоверной информации, как о самом явлении, так и о внешних условиях, в которых оно находится. Требование обоснованности обязывает правоприменителя решать вопрос после всесторонней проверки всех фактов и обстоятельств дела. Сомнительные и непроверенные факты не могут быть положены в основу дела и не должны приниматься во внимание.

Требование обоснованности тесно связано с законностью. Эта связь, прежде всего, выражается в том, что полное и всестороннее исследование фактов, на основе которых выносится правоприменительный акт, является непременным требованием законности. Акт применения административно-правовой нормы будет законным в том случае, если он обоснован.

Правоприменитель, уяснив смысл нормы и фактические обстоятельства дела, обязан принять по нему наиболее целесообразное решение. Целесообразность в применении норм административного права – это

«оптимальное достижение цели, сформулированной в норме, в конкретной ситуации»<sup>1</sup>. Следовательно, речь идет о целесообразности в пределах, установленных законом, в рамках законности. Целесообразность означает, что правоприменитель обязан максимально учитывать конкретную обстановку, время, место, своеобразие создавшегося положения и т.п.

Мотивированность акта применения административно-правовых норм призвана объяснить, почему должностное лицо приняло конкретное решение, почему использовало или не использовало те или иные аргументы, то есть должно содержать объяснения и доводы в обоснование занятой позиции.

Эффективность деятельности ОВД в сфере ОРД зависит во многом от соблюдения учетно-регистрационной дисциплины. Каждый акт применения, совершенный ОВД в сфере ОРД должен быть соответствующим образом зарегистрирован. Регистрация позволяет анализировать правоприменительную практику ОВД, обеспечивает качественную реализацию контроля и надзора в сфере ОРД ОВД.

В правоприменительном процессе важное значение имеет и повышение культуры сотрудников ОВД, которым следует знать основы законодательства, уметь четко разграничивать компетенцию государственных органов.

Требования, предъявляемые к содержанию правоприменительных актов в ОРД ОВД, оказывают свое влияние и на их структурные особенности.

*Структура* большинства актов применения норм административного права в сфере ОРД ОВД во многом схожа с общепринятой классической структурой правоприменительных актов и включает в себя вводную, описательную и резолютивную части, отличие заключается лишь в том, что мотивировочная часть в нашем случае как бы усечена и входит в состав описательного блока.

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. М., 2002. С. 47.

Рассмотрим содержание и структуру интересующего нас вида актов применения на примере постановления о представлении результатов ОРД органу дознания (следователю, прокурору и в суд).

Вводная часть включает наименование документа, место и время его вынесения, фамилию, имя, отчество, должность и специальное звание руководителя оперативно-розыскного органа, а также основания вынесения данного постановления.

В описательной части указывается, в результате какого оперативно-розыскного мероприятия получены материалы и какие именно, для каких целей они представляются, когда и кем санкционировалось конкретное оперативно-розыскное мероприятие, наличие судебного решения на его проведение.

Описательная часть заканчивается ссылкой на соответствующую часть ст. 11 и ч. 4 ст. 12 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности».

В резолютивной части формулируется решение руководителя органа о направлении оперативно-служебных документов, отражающих результаты ОРД. Здесь же перечисляются подлежащие направлению конкретные документы.

Для рассматриваемой группы правоприменительных актов ОВД, совершаемых в сфере ОРД, характерен особый порядок вступления в силу. Момент вступления в силу зависит от ряда факторов.

Акт применения административно-правовых норм вступает в силу с момента:

- 1) его подписания (в необходимых случаях утверждения);
- 2) непосредственно указанного в тексте документа;
- 3) ознакомления с ним непосредственного исполнителя (под роспись).

Момент вступления в силу правоприменительного акта зависит также от субъекта, который его принимает.

В данном аспекте различают простого и сложного субъекта. Например, для вступления в силу постановления о заведении дела оперативной проверки достаточно его письменного утверждения руководителем оперативно-розыскного органа. Совсем иначе обстоит дело со вступлением в силу акта,

который влечет ограничение конституционных прав человека и гражданина. В данном случае недостаточно утверждения постановления о проведении оперативно-розыскного мероприятия (например, контроля телефонных переговоров) руководителем оперативно-розыскного органа. Кроме его разрешения необходимо получить и разрешение судьи, которое также должно быть оформлено в виде мотивированного постановления, то есть правоприменительного акта.

Для актов применения норм административного права в сфере регулирования ОРД ОВД, как и для всех других актов государственного управления предусмотрен особый порядок и основания их приостановления и отмены.

Так, основанием для *приостановления и отмены правоприменительного акта служат*:

- 1) исполнение предписанного в акте содержания (истечение срока, прекращение обстоятельств и условий, в связи с которыми был издан акт и т. д.);
- 2) противоречие, не соответствие законодательству;
- 3) нецелесообразность правоприменительного акта, установленная вышестоящим ОВД;
- 4) протест прокурора;
- 5) решение суда.

От оснований приостановления и отмены надо отличать поводы, в связи с которыми возникают указанные основания: жалобы граждан или должностных лиц на нарушения их прав и законных интересов, заявления по тем же вопросам, сообщения средств массовой информации, результаты ведомственных и вневедомственных проверок и некоторые другие.

Решение о приостановлении (отмене) правоприменительного акта может принять орган (должностное лицо), принявший данный акт, убедившись в его незаконности или по другим основаниям. Такое решение может принять и вышестоящий компетентный орган, которому поступила жалоба, протест прокурора или другая подобная информация, например, министр внутренних



дел вправе отменить приказ руководителя управления внутренних дел. Наконец, такими полномочиями наделен суд, куда можно обратиться с жалобой (заявлением) на действия ОВД.

Исследуя содержание и сущность применения права как особой формы его реализации, следует учитывать комплексное сочетание в правоприменительной деятельности самых различных действий. Создавая дополнительные условия для реализации права каким-то субъектом, правоприменительный орган одновременно исполняет свои обязанности, использует свои права и соблюдает все существующие запреты, поскольку правоприменение основано на законе и не может противоречить какому-либо правовому требованию.

**В** заключении в **целях** систематизации знаний **об** актах применения **норм** административного права **в** ОРД ОВД **приведем** их классификацию **по** нескольким основаниям.

В целом правоприменительные акты в ОРД ОВД *по отраслевой направленности* можно разделить на **административно-правовые** (приказ, постановление, акт аттестации) и **уголовно-процессуальные** (указание, поручение и определение).

**Акты применения норм административного права в ОРД ОВД** делятся:

- 1) **по субъектам правоприменения:** должностные лица ОВД, судьи, прокуроры;
- 2) **по функциональной направленности:** внутренние (обеспечивающие), **внешние** (правоохранительные);
- 3) **по форме:** приказ, постановление, аттестация.

**В** свою очередь **различают** следующие **виды постановлений:**

*а) постановление одного из уполномоченных руководителей ОВД:*

- мотивированное постановление **о** применении мер **безопасности** в отношении **защищаемых** лиц;

- постановление о **предоставлении** результатов ОРД **органу** дознания, следователю, **прокурору** или в суд;

- постановление о рассекречивании отдельных оперативно-служебных документов, содержащих государственную тайну;

- мотивированное постановление о возбуждении перед судом ходатайства о даче разрешения на проведение конкретного оперативно-розыскного мероприятия;

*б) мотивированное постановление судьи:*

- разрешающее проведение **оперативно-розыскного** мероприятия;

- запрещающее проведение **оперативно-розыскного** мероприятия;

*в) постановление оперуполномоченного ОВД о заведении дела оперативного учета, его продлении и прекращении;*

*г) постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении лица, нарушившего федеральный закон.*

**Проведенный** анализ позволяет **сделать вывод о** многообразии актов применения норм административного права, совершаемых в процессе регулирования ОРД **ОВД**; способствует пониманию их сущности и содержания; дает возможность **определить** круг субъектов этого направления правоприменительной деятельности **ОВД**; обозначает **виды** административных правоприменительных **актов** в сфере **ОРД ОВД** и их особенности. Все это в совокупности характеризует сферу административно-правового регулирования ОРД **ОВД с точки зрения применения** норм административного права.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование, на наш взгляд, представляет собой качественно новый взгляд на особенности современной ОРД ОВД. Приведенные в работе доводы, позволили в полной мере охарактеризовать ОРД ОВД с позиций институтов административного права и сделать следующие **выводы**, способствующие комплексному, объективному пониманию истинной сущности рассматриваемого явления:

- ОРД ОВД имеет административно-правовую природу и представляет собой вид административной деятельности ОВД, осуществляемый в особых условиях;

- ОРМ, базирующиеся на методах ОРД ОВД, имеют административно-правовое происхождение;

- ОРД ОВД является объектом административно-правового регулирования;

- система источников права, регламентирующих ОРД ОВД несбалансированна;

- правоотношения, возникающие в сфере ОРД ОВД, являются административно-правовыми;

- в **механизм** правового регулирования ОРД ОВД **включаются** индивидуальные акты **применения** норма административного права;

- цель совершенствования **административно-правового** регулирования ОРД ОВД состоит, с **одной** стороны, в **построении** новой, современной **управленческой** доктрины, в **которой** главной правовой **установкой** должна выступать **необходимость** действенной, а не декларативной защиты **человека** и общества **от** не правомерного **использования** возможностей ОРД ОВД, а с **другой** стороны, в **разрушении** сложившегося в **обществе**, в том **числе** в сознании **законодателей**, правоприменителей и **некоторых** ученых, стереотипа **о** предназначении ОРД ОВД для удовлетворения **нужд** преимущественно уголовно-правовых и уголовно-процессуальных институтов;

- в законодательстве **недостаточно** четко определены **контрольные** полномочия в **сфере** ОРД ОВД **субъектов** государственной власти **преимущественно** высшего звена, в частности это **касается** Правительства РФ;
- отсутствует **общий** алгоритм взаимодействия **министерств** и ведомств в сфере **ОРД**, отсутствует единая **концепция** развития правоохранительных **органов**, осуществляющих ОРД;
- законодательного **закрепления** требует термин «**органы** внутренних дел»;
- ОРД ОВД не может быть отнесена ни к одному из видов уголовно-процессуальной деятельности, а, следовательно, ОРД ОВД объективно нельзя считать составной частью последней;
- осуществление ОРД ОВД представляет собой административный процесс;
- в процессе исполнения своих обязанностей при выявлении преступлений по средствам оперативно-розыскных мероприятий оперативные сотрудники не умышленно выявляют административные правонарушения, чем реализуют правоохранительную функцию административной деятельности ОВД в полном объеме;
- ОРД и административная деятельность ОВД направлены на решение одних и тех же задач, стоящих перед ОВД;
- реализация правоохранительной и обеспечивающей функций ОРД ОВД производится в рамках административно-правовых режимов;
- система источников права, регламентирующих ОРД ОВД включает в себя Конституцию РФ и федеральные конституционные законы, международно-правовые акты различных уровней, решения Конституционного и Верховного Судов РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные нормативно-правовые акты Федеральных органов государственной власти;
- в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» недостаточно четко определен термин «результаты ОРД»;

- надзирающая функция прокурора в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» в полном объеме нормативно не обеспечена;

- ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» не однозначно определяет возможность использования ОРД в целях выявления и пресечения административных правонарушений;

- ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» не достаточно регламентирует процедуру проведения отдельных видов ОРМ;

- в настоящее время руководитель оперативно розыскного органа вправе по своему усмотрению направлять выделяемые финансовые средства на обеспечение того или иного вида деятельности данного органа, а не обязательно на проведение ОРД. Отсюда следует, что предписания, изложенные в ч. 1 и 2 ст. 19 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» не несут должной функциональной нагрузки;

- в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» отсутствует указание на конкретные полномочия контролирующих ОРД инстанций (государственных органов и их должностных лиц);

- административно-правовое регулирование ОРД ОВД – нормативно-властное воздействие государства, его органов и должностных лиц на возникающие, длящиеся и прекращающиеся в процессе организации ОРД ОВД и в связи с ней общественные отношения путем установления правовых норм и принятия индивидуальных актов применения в соответствии с этими нормами по юридически значимым вопросам, возникающим в рамках таких отношений, с целью их упорядочивания;

- контрольные функции Правительства РФ в сфере ОРД ОВД в законодательных актах федерального значения прописаны расплывчато, конкретных мер контроля за ОРД ОВД в законах нет;

- в качестве субъектов правоотношений, возникающих в сфере ОРД ОВД, помимо непосредственных субъектов ОРД ОВД – органов внутренних дел, должностных и иных лиц, уполномоченных ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» и Законом РФ «О полиции» осуществлять ОРД в пределах своей

компетенции, а также лиц, защищаемых и изучаемых посредством осуществления ОРД ОВД, могут выступать федеральные органы государственной власти, участвующие в административно-правовом регулировании ОРД ОВД и в связи с этим вступающие в отношения с ОВД, по поводу осуществляемой ими ОРД.

Проведенный анализ проблем административно-правового регулирования ОРД ОВД позволил сформулировать на базе сделанных выводов ряд полезных, на наш взгляд, **предложений**:

- не оспаривая необходимость кодификации правовых норм оперативно-розыскной деятельности, отметим, что в содержание такого законодательства должны войти нормы, призванные обеспечивать интересы не только уголовного судопроизводства;

- необходимо иметь прозрачные, понятные нормативно определенные полномочия не только государственного органа, но и, что наиболее важно, конкретного чиновника, представляющего то или иное направление контроля за ОРД ОВД;

- необходимо нормативно закрепить особый режим использования сил, средств, методов ОРД в рамках административной деятельности ОВД, либо научно обосновать и в последующем ввести на нормативно-правовом уровне такие административно-правовые образования, как «административно-розыскная деятельность» и «административный сыск», с целью решения проблемы реализации правоохранительной функции ОРД ОВД в части выявления в ходе ОРД административных правонарушений, и использования сил и средств ОРД не оперативными подразделениями ОВД;

- в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» целесообразно раскрыть основное содержание оперативно-розыскных мероприятий;

- в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» необходимо прямое указание на те конкретные материальные предметы и документы, в которых выражаются результаты ОРД;

- в ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» необходимо указать, при проведении каких именно оперативно-розыскных мероприятий возможно изъятие предметов, материалов и сообщений;

- ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» необходимо дополнить нормой, предусматривающей обязанность руководителя органа, осуществляющего ОРД, предоставлять прокурору по его требованию в установленных законом случаях необходимые оперативно-служебные документы;

- необходимо нормативно регламентировать допустимость и порядок использования так называемой «попутной» информации, получаемой в процессе осуществления ОРМ не целенаправленно и не умышленно. Например, в процессе прослушивания телефонных переговоров информация получается как от фигуранта, так и от его собеседников, что не предусмотрено санкцией;

- одним из возможных путей устранения противоречия, связанного с использованием частными детективами, а, следовательно, и службами безопасности предприятий в своей деятельности специальной техники (что с одной стороны с некоторыми ограничениями разрешено Законом РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», а с другой – категорически запрещено статьей 6 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности») могло бы быть введение в соответствующие нормативно-правовые акты нормы, определяющей понятие и условия использования «многопрофильной специальной техники» или «техники двойного назначения»;

- в ст. 19 ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» необходимо прямо указать на то, что субъектам, уполномоченным на осуществление ОРД, финансовые средства выделяются только для финансирования оперативно-розыскных мероприятий и ни для чего иного.

В заключении хотелось бы подчеркнуть следующее. Только после того, как государство определит систему своих жизненно важных, общенациональных интересов, установит перед ОВД ясные цели и задачи,

можно будет предпринимать конкретные попытки по целенаправленному совершенствованию административно-правового регулирования ОРД ОВД.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И НОРМАТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. 25.12.1993. № 237; СПС Гарант. 2017.
2. Всеобщая декларация **прав** человека. Принята **Генеральной** Ассамблеей ООН **10** декабря 1948 года // Российская газета, 05.04.1995; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
3. **Европейская** конвенция о **взаимной** правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля **1959** года // **Собрание** Законодательства РФ, № 23, 05.06.2000, ст. 2349; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят на XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, 1994; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
5. Конвенция об **отмывании**, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября **1990** года (Страсбург) // Собрание Законодательства **РФ**, № 3, **20.01.2003**, ст. 203; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
6. Конвенция **государств-членов** СНГ «О **правовой** помощи и **правовых** отношениях по **гражданским**, семейным и **уголовным** делам». Подписана в Минске 22 **января** 1993 года // Собрание Законодательства **РФ**, № 17, 24.04.1995; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
7. **Соглашение** между Правительством **РФ** и Правительством **Республики** Беларусь о **сотрудничестве** по пограничным **вопросам** от 15 **апреля** 1994 года



// Бюллетень международных договоров, № 11, 1994; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

8. **Соглашение** между Правительством **РФ** и Правительством **Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с преступностью** от **27** июля 1995 года // Бюллетень международных договоров, № 2, 1996; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

9. Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью. Подписано на совещании министров внутренних дел независимых государств в Алма-Ате 23-24 апреля 1992 года // Сборник международных соглашений МВД РФ, М., 1996; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

10. Соглашение о сотрудничестве между министерствами внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ. Подписано в г. Киеве 21 октября 1992 года // Сборник международных соглашений МВД РФ, М., 1996; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

11. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание Законодательства **РФ**. 1998. №1. Ст. 1; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

12. Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (ред. от **05.02.2014**) «О судебной системе Российской Федерации» // **Российская** газета. № 3. 06.01.1997; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

13. Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // **Российская** газета. № 105. 02.06.2001; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

14. Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // **Российская** газета. № 21. 02.02.2002; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

15. Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской

Федерации» // **Российская** газета. № **43-44**. 04.03.1997; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

16. Федеральный закон от 7 февраля **2011** г. N **3-ФЗ** "О полиции" // Российская газета. **2011**. 8 февраля. N 25; СПС **Гарант**. 2017.

17. Федеральный закон **РФ** от **17** января 1992 года № 2202-1 «**О** прокуратуре Российской **Федерации**» (ред. от 07.03.2017) // Собрание Законодательства **РФ**, № 47, **20.11.1995**, ст. 4472; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

18. Закон РФ от 5 марта **1992** года № **2446-1** «О безопасности» (ред. от 05.10.2015) // Российская газета, № 103, 06.05.1992; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

19. Закон **РФ** от 11 марта 1992 года № 2487-1 «**О** частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Российская газета, № 100, 30.04.1992; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

20. Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в редакции от 14.12.1995 // Российская газета, № 89, 12.05.1993; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

21. Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, № 41, 13.10.1997, стр. 8220-8235; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

22. Федеральный закон **РФ** от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства **РФ**, 20.02.1995, № **8**, ст. 609; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

23. Федеральный закон РФ от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 06.07.2016) // Российская газета, № 72, 12.04.1995; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

24. **Федеральный** закон РФ от 12 августа **1995** года № **144-ФЗ** «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства **РФ**, № 33, **14.08.1995**, ст. 3349; СПС «**КонсультантПлюс**». 2017.

25. Федеральный закон РФ от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» в редакции от 22.08.2004 // Собрание законодательства РФ, 19.07.1999, № 29, ст. 3697; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
26. Федеральный закон РФ от 20 марта 2001 года № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод» в редакции от 30.12.2001 // Российская газета, № 58, 23.03.2001; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Российская газета. N 256. 31.12.2001; СПС Гарант. 2017.
28. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ в редакции от 09.05.2005 // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч.1), ст. 3; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
29. Федеральный закон РФ от 10 января 2003 года № 15-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в редакции от 29.12.2004 // Российская газета, № 5, 15.01.2003; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
30. Федеральный закон РФ от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» в редакции от 09.05.2005 // Собрание законодательства РФ, 14.07.2003, № 28, ст. 2895; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
31. Постановление Совета Федерации от 5 ноября 1997 года № 383-СФ «О мероприятиях по розыску и возвращению из Чеченской Республики российских военнослужащих, а также других граждан, удерживаемых в качестве заложников» // Российская газета, № 234, 04.12.1997; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
32. Постановление Совета Федерации от 4 сентября 1998 года № 392-СФ «Об информации и.о. Министра внутренних дел РФ и Директора ФСБ РФ о криминогенной обстановке в Российской Федерации, принимаемых мерах по

укреплению законности, пресечению фактов коррупции и проникновения криминальных элементов в органы государственной власти» // Российская газета, № 174, 10.09.1998; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

33. Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 года (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 50. 12.03.2004; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

34. Указ Президента РФ № 891 от 1 сентября 1995 года «Об упорядочении организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

35. Указ Президента РФ № 1203 от 30 ноября 1995 года «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Российская газета. № 246. 27.12.1995; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

36. Постановление Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 года (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.02.2017).

37. Постановление Правительства РФ № 264 от 7 марта 1997 года «Об утверждении Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» // <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.02.2017).

38. Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.02.2017).

39. Постановление Правительства РФ № 870 от 4 сентября 1995 года (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» // <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.02.2017).

40. Приказ Министра обороны РФ N 366, МВД РФ N 789, ФМС РФ N 197 от 10.09.2007 «Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия

военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

41. Приказ МВД РФ N 840, Минюста РФ N 320, Минздрава РФ N 388, Минэкономики РФ N 472, ГТК РФ N 726, ФСБ РФ N 530, ФПС РФ N 585 от 09.11.1999 "Об утверждении Инструкции о порядке изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения" // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

42. Приказ МВД России N 495, ФНС России N ММ-7-2-347 от 30.06.2009 (ред. от 12.11.2013) «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

43. Приказ Мининформсвязи РФ от 16.01.2008 N 6 «Об утверждении Требований к сетям электросвязи для проведения оперативно-разыскных мероприятий. Часть I. Общие требования» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

44. Приказ Генпрокуратуры РФ № 33 от 15 февраля 2011 года (ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Законность", N 5, 2011; СПС «КонсультантПлюс». 2017.

45. Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2875-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полякова Кирилла Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения 10.12.2016)

46. Определение Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 2875-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полякова Кирилла Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения 10.12.2016)
47. Решение Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2016 года» // <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения 10.12.2016)
48. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. N 55 «О судебном приговоре» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
49. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 56 «Об основаниях и порядке освобождения от уголовной ответственности» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
50. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 56 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
51. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 30 г. Москва «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

### **МОНОГРАФИИ, УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ**

52. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Шатиной. – М.: Издательство Юрайт. 2017. 364 с.

53. Административные регламенты. Учебное пособие для вузов. Научная школа: Тюменский государственный университет (г. Тюмень) / Л.С. Козлова. – Тюмень. 2017. 415 с.
54. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л., 1990
55. Административное право: Учебник. Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999
56. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966
57. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т.1
58. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т.2
59. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975
60. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994
61. Бабаев В.К. Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993
62. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М., 1993
63. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000
64. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2002
65. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ИТА ЮФУ, 2016.
66. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М., 2004
67. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995
68. Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общественного надзора. Л., 1976
69. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963

70. Васильев Р.Ф. Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977
71. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1981
72. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1982
73. Елинский В.И. История уголовного сыска в России (X – начало XX в.): Учебное пособие. М., 2004
74. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. М., 2003
75. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976
76. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. М., 1979
77. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967
78. Конин Н.М. Российское административное право: Общая часть. Саратов, 2002
79. Коренев А.П. Административное право России. Часть I. Государственное управление и административное право. М., 2002
80. Коренев А.П. Административное право России. Часть II. М., 2002
81. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978
82. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000
83. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Учебник. М., 1999
84. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник. Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004
85. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник. М.: МЮИ МВД России, 1996
86. Петров Г.И. Основы советского социального управления. М., 1974
87. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972
88. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л., 1959



89. Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974
90. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник. Под ред. В.П. Божьева. М., 2002
91. Разгильдыев Б.Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов, 1993
92. Фатеев Н.А. Административное право. Общая часть. М., 2000
93. Фатеев П.П. Административное право. Общая часть. Тюмень, 2002
94. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974
95. Шабалин В.Ф. Методологические вопросы правоведения. Саратов. 1972
96. Шумилов А.Ю. Комментарий к Федеральному закону РФ «Об оперативно-розыскной деятельности». М., 2003
97. Шумилов А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность в схемах и определениях. М., 2003
98. Щегорцев В.А. Социология правосознания. М., 1981
99. Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985

## **2. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ**

1. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5
2. Веремеенко И.И. Управление в области внутренних дел // Советское административное право. М., 1981
3. Гречин А.С., Красиков Ю.А. Правосознание как система социально-правовых установок // Вестник МГУ. Серия XI. Право. 1978. № 6
4. Жевакин С.Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: краткий комментарий и обзор практики применения // Государство и право. 1995. № 5; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
5. Луговик В.Ф. Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации: авторский проект. — Омск: Омская юридическая академия, 2014.

6. Луговик В.Ф., Осипенко А.Л. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел: перспективы совершенствования правового регулирования // Вестник Воронежского института МВД России. № 4. 2015.
7. Научно-практический комментарий Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Под ред. В. В. Николука. М., 2002; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
8. О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года // СПС «КонсультантПлюс». 2017.
9. Осинцев Д.В. Сущность и основные черты метода административно-правового регулирования // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1999. № 10
10. Осипенко А.Л. Новые технологии получения и анализа оперативно-розыскной информации: правовые проблемы и перспективы внедрения // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 2. С. 13—19; СПС «КонсультантПлюс». 2017.
11. Пиголкин А.С. Нормы советского социалистического права и их структура / Вопросы общей теории советского права. М., 1960
12. Поливаева Н.Н. Политическое сознание // Государство и право. 1993. № 5
13. Тихомиров Ю.А. Информация в государственном управлении // Правоведение, 1971, № 5
14. Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности государства / Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. М., 1990
15. Черкасов А.Д. Органы внутренних дел как субъекты применения права / Вопросы теории государства и права. М., 1986
16. Шевченко О.А. К вопросу о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях // Труды Академии Управления МВД России. 2011. № 4 (20). С. 117-121.

17. Шевченко О.А. Процессуальные сроки на первоначальных стадиях производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 242-248.

18. Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Сов. государство и право. 1973. № 8

### **3. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ**

1. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Автореферат дисс. докт. юрид. наук. М., 1982

2. Радюшин Я.Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности. Дисс. к.ю.н. М., 2004

3. Томилова Ю.Ю. Охранительные правоотношения в механизме правового регулирования. Дисс. к.ю.н. М., 2004

4. Цупко В.А. Административно-правовые и организационные основы тактики охраны общественного порядка. Дисс. к.ю.н. М., 2003

5. Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения. Автореферат диссер. ...к.ю.н. – М. 2015. 25 с.

6. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов. Дисс. к.ю.н. М., 2004