

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Проблемы административной юрисдикции или юрисдикционной
деятельности в ОВД»

Выполнил: Габбазов Рустам Рашитович
(фамилия, имя, отчество)

ПОНБ, 2012 год набора, 121 уч. группа
(специальность, год набора, № группы)

Руководитель: к.п.н., доцент кафедры,
подполковник полиции
(ученая степень, ученое звание, должность)

Романюк Владимир Станиславович
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

(ученая степень, ученое звание, должность)

(фамилия, имя, отчество)

К защите _____

(допущена, дата)

Начальник кафедры _____

Дата защиты: " ____ " _____ 20__ г. Оценка _____

Казань 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РФ.....	6
§1. Понятие и сущность административной юрисдикции.....	6
§2. Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание	13
§3. Основы дифференциации и консолидации правоохранительных органов административной юрисдикции	22
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД.....	28
§1. Цели, задачи и особенности административно-юрисдикционной деятельности ОВД.....	28
§2. Полномочия ОВД в рамках административно-юрисдикционной деятельности.....	32
§3. Совершенствование регламентирования административно-юрисдикционной деятельности ОВД	37
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ...	43
§1. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в экологической сфере	43
§2. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в сфере потребительского рынка.....	49
§3. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в сфере противодействия религиозному экстремизму	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	69
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы в Российской Федерации проводится реформирование многих сфер государственной и общественной жизни, в том числе исполнительной власти (государственного управления). В этих целях Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» были определены приоритетные направления реформирования в сфере исполнительной власти, сущность которых сводится к следующему: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; исключить дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; разделить функции регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Следствием предпринимаемых государством мер явились реформа государственной службы России и оптимизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, большинство из которых призваны осуществлять правоохранительную деятельность. Вместе с тем отсутствие должной правовой регламентации правоохранительной службы, построения четкой структуры федеральных органов исполнительной власти, призванных охранять права и свободы человека и гражданина, создает организационные и правовые проблемы осуществления данного вида публичной деятельности, а также проведения надлежащих контроля и надзора в данной сфере.

Правоохранительная деятельность государства актуальна при любом государственном устройстве, поскольку правила, установленные этим государством, будучи нормами законов, должны охраняться им в целях надлежащей регламентации правовой жизни общества и правовых отношений в

нем. Это является очевидным потому, что государство и процессы, происходящие в нем, должны представлять собой упорядоченную и устойчивую структуру, способную к самосохранению и развитию в соответствии с тенденциями и закономерностями общественного развития.

Только четкое соблюдение и охрана законов, прав и свобод человека способны обеспечить качественное развитие общества в целом и отдельных личностей, его составляющих, позволить реализовывать творческий потенциал этого общества для достижения и обеспечения целей такого развития.

Правоохранительная деятельность при этом является неотъемлемой частью и непременным условием обеспечения соблюдения прав и свобод человека, восстановления их в случае нарушения, максимально возможной нейтрализации или устранения негативных последствий, возникающих в результате нарушений законодательства. Данное направление деятельности государства следует оценивать не только с точки зрения противодействия преступности, но в целом и охраны иных правоотношений, прямо не соотносящихся с уголовно-правовыми запретами, подлежащих воздействию государственного контроля и надзора.

В правовом государстве практически все стороны жизни так или иначе регулируются правовыми нормами, в связи с этим правовое пространство должно быть оптимально структурировано и надлежаще обеспечено правоохранительными органами. В первую очередь к элементам указанной структуры относятся сферы уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых и иных отношений.

При этом административно-правовая составляющая занимает в этих регулируемых процессах особое место, поскольку к сфере административной юрисдикции относятся не только полномочия государственных органов по привлечению виновных к административной ответственности за совершение административных правонарушений, но и компетенция по осуществлению управленческих процессов, реализуемых путем нормативного регулирования и

административно-юрисдикционной деятельности государства, осуществляемой через свои органы посредством контроля и надзора.

Взаимодействуя с гражданами, публичная администрация может преднамеренно или непреднамеренно нарушать права и законные интересы отдельных лиц. Необходимость административной юстиции, как механизма правовой защите проистекает из потребности обеспечить законные интересы граждан во всех случаях неправомерного и бесконтрольного использования властных полномочий административными органами и их должностными лицами.

Данная тема рассматривалась в трудах таких научных деятелей как : Козлова Ю.М., Попова А.А., Габричидзе В.М., Черневского А.Г.

Целью работы – изучение проблем административно-юрисдикционной деятельности в ОВД.

Основные задачи:

- выявить понятия сущности административного процесса :
- рассмотреть понятие и сущность административно-юрисдикционного процесса;
- изучить структуру и содержание административного процесса;
- проанализировать положение и перспективы развития административно-юрисдикционной деятельности в ОВД;
- описать особенности административно-юрисдикционной деятельности ОВД в различных сферах правоотношений..

Теоретической и методической основой выпускной работы является работа российских правоведов по рассматриваемой проблеме в соответствии с поставленной целью и задачами.

Структура моей работы: введение, три главы, заключение. В конце выпускной работы приведен список литературы использованной при написании работы.

ГЛАВА 1. Основные положения административно-юрисдикционной деятельности органов государственной власти в РФ

§1. Понятие и сущность административной юрисдикции

Юрисдикция в традиционном понимании этого термина – это суд, судопроизводство (от лат. «jurisdictio»), круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций¹.

Административная юрисдикция в полной мере соответствует приведенному определению, также включая в себя полномочия различных судебных и несудебных органов по оценке фактов, вытекающих из административных правоотношений, разрешению административно-правовых споров и применению санкций, предусмотренных нормами административного права.

В теории административного права административная юрисдикция определяется как административно-процессуальная деятельность, осуществляемая во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер.

Административно-юрисдикционный процесс, в отличие от процесса административно-процедурного, имеет своей целью не позитивное управленческое регулирование, а разрешение спорной ситуации либо применение санкций, связанное либо с негативными последствиями для одной из сторон спора либо с применением в отношении субъекта мер административной ответственности, других принудительных мер. Таким образом, административно-юрисдикционный процесс имеет место, во-первых, в тех ситуациях, когда необходимо разрешить административно-правовой спор, и,

¹ Ванькаев, А. Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации / А. Н. Ванькаев // Российский следователь. 2016. № 10. С. 32–34.

во-вторых, в тех ситуациях, когда необходимо применить меры административного принуждения. В порядке административно-юрисдикционных производств осуществляется применение мер административного пресечения, а также мер административной ответственности.

Ввиду того, что спектр рассматриваемых в рамках административной юрисдикции дел чрезвычайно обширен, сам процесс в теории административного права подразделяется на некоторое количество видов или административно-юрисдикционных производств.

Так, А. Бойков выделяет в структуре административной юрисдикции производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство и производство по жалобам¹.

И.В.Панова подразделяет административную юрисдикцию на большее количество производств, а именно:

- исполнительное производство;
- производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности;
- дисциплинарное производство;
- производство по жалобам;
- производство по делам об административных правонарушениях².

Последняя классификация представляется более полной, поскольку учитывает такие своеобразные виды производств, как исполнительное и производство по применению мер принуждения, отличных от мер административной ответственности, однако и небесспорной, с точки зрения

¹ Бойков, А. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А. Бойков, К. Скворцов, В. Рябцев // Уголовное право. 2016. № 2. С. 13–15.

² Гаврилов, В. В. Слово государственному обвинителю. Поддержание государственного обвинения в суде / В. В. Гаврилов. — Саратов, 2016. — с.45

науки административного права. Например, производство по делам о применении мер административного принуждения, не являющимся мерами административной ответственности, является органичной частью производства об административных правонарушениях, поскольку меры административного принуждения служат мерами обеспечения указанного производства.

Одним из основных методов государственного управления является метод принуждения, проявляющийся, помимо прочего, в применении мер юридической ответственности по отношению к нарушителям административно-правовых предписаний.

Под юридической ответственностью в теории права понимают «возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права». Юридическая ответственность, независимо от ее вида, характеризуется рядом признаков, среди которых ключевыми являются: опора на государственное принуждение (на аппарат государственного принуждения), тесная связь с общественным осуждением, применение в процессуальной форме, наступление на основании совершения правонарушения, наступление в виде неблагоприятных личных, имущественных, физических и организационных последствий.

Производство по делам об административных правонарушениях находит свое нормативное закрепление в нормах Кодекса РФ об административных правонарушениях. В данном нормативно-правовом акте отражено правовое положение участников производства, общие правила процессуальной деятельности в рамках производства, описаны конкретные стадии производства, установлены особенности процесса доказывания и т.д.

До настоящего времени понятие административной юрисдикции не имеет правового закрепления, четкого и однозначного определения данного понятия

не существует. Вместе с тем в юридической литературе со времен советского периода понятиям «юрисдикция» и «административная юрисдикция» всегда уделялось значительное внимание.

С точки зрения Ф.Ш. Измайловой, административная юрисдикция – это установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке.¹

О.В. Гречкина отмечает, что под административной юрисдикцией традиционно понимается особого рода деятельность органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов по рассмотрению административных дел, споров и коллизий, а также, в случае необходимости, по применению соответствующих юридических санкций².

Характеризуя данную категорию, А.М. Артемьев отмечает, что она чаще всего определяется как юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм³.

Вышеприведенные понятия отличаются субъектным составом, осуществляющим деятельность, определяемую как административная юрисдикция. Так, Ф. Ш. Измайлова отмечает, что это деятельность «органов государственного управления и должностных лиц», О.В. Гречкина – «органов

1 Измайлова, Ф. Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля) / Ф. Ш. Измайлова // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора : сб. науч. трудов. — М. : Манускрипт, 2016. С. 31–33.

2 Гречкина, О. В. К вопросу о понятии административной юрисдикции / О. В. Гудков, А. И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России / А. И. Гудков // Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1. С. 194–197.

3 Артемьев, А. М. Административно-правовой статус Министерства внутренних дел России на современном этапе / А. М. Артемьев, Ф. П. Васильев, А. С. Дугенец // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 23–29.

исполнительной власти и иных уполномоченных органов», А. М. Артемьев – «административных органов». Исходя из этого, некоторые из перечисленных ученых-юристов в зависимости от органов, осуществляющих административную юрисдикцию, отличают ее от судебной. Правда, здесь их характеристики являются прямо противоположными. В частности, Ф.Ш.Измайлова отмечает, что административная юрисдикция органов управления нередко расширяется в ущерб судебной юрисдикции, в ряде случаев административным властям предоставляются дискреционные полномочия. А. М. Артемьев, напротив, отделяя юрисдикционную деятельность административных органов от судебной юрисдикции, отмечает, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях значительно расширил судебную юрисдикцию (правосудие) по административно-деликтным делам.

К проблеме административной юрисдикции в той или иной степени обращались многие ведущие административисты. Вместе с тем следует отметить, что в теории до настоящего времени остается актуальным вопрос о соотношении административной и судебной юрисдикции. Существует мнение о том, что административную юрисдикцию следует рассматривать как вид административно-процессуальной деятельности, осуществляемой во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер.

Однако в данном случае ссылки на единую процедуру рассмотрения дел провоцируют подмену понятий. Представляется, что такая точка зрения обусловлена исключительно изменениями современного законодательства об административных правонарушениях, которые внесли свои коррективы при определении данной категории.

Действительно, редчайшей особенностью в настоящее время является то, что суды общей юрисдикции и мировые судьи, так же как и несудебные

административные органы, руководствуются при рассмотрении дел об административных правонарушениях одними и теми же нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Профессор Г. А. Гаджиев, размышляя о дуализме производства по делам об административных правонарушениях, очень четко определяет его природу как «двойственную процессуально-правовую» и отмечает, что, с одной стороны, оно – административная юрисдикция, то есть деятельность конкретных должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а с другой – деятельность по осуществлению судебной власти¹.

Очевидно, что следует разграничить категории «административная юрисдикция» и «административная судебная юрисдикция» и при этом в качестве критерия следует использовать не вид процесса, а характеристику органа, рассматривающего дело. Суды, применяя нормы административно-процессуального права, осуществляют административную судебную юрисдикцию, а, соответственно, административные органы – административную юрисдикцию.

Административная судебная юрисдикция осуществляется в порядке административного судопроизводства, она является составной частью правосудия, а не административной или «квазиадминистративной» деятельности.

В свою очередь, административная несудебная юрисдикция осуществляется в пределах полномочий административных органов на основе административно-процессуальных норм.

По мнению многочисленной группы ученых, административная юрисдикция охватывает сферу деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц по разрешению административно-правовых споров,

¹ Гаджиев, Г. А. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации /Г. А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3 (52). С. 163–167.

связанную с применением мер государственного (административного) принуждения.

Специфической особенностью административной юрисдикции является то, что она в соответствии с действующим законодательством охватывает сферу деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц по применению мер административно-процессуального принуждения, не носящих характер административной ответственности. Их применение, конечно, не является формой юридической реакции на административно-правовые споры.

Однако, осуществляя свои правоохранительные функции, административные органы применяют подобные меры принудительного характера в соответствии с нормативными актами как федерального уровня (например, Федеральным законом РФ «О Федеральной службе безопасности», так и специальными ведомственными правилами (например, Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования). Подобного рода деятельность административных органов далеко не во всех случаях заканчивается вынесением юридически обязательного решения, поскольку не всегда процессуально регламентирована. Вместе с тем ее осуществление является прямой обязанностью соответствующих административных органов. В свою очередь, в конечном счете эти меры также могут вызвать административно-правовой спор, например, при их обжаловании, результатом чего может быть наступление юридической ответственности виновных.

Таким образом, с учетом приведенных различий, наиболее предпочтительным определением представляется следующее: административная юрисдикция – установленная законодательными актами сфера государственной деятельности уполномоченных административных органов и должностных лиц, осуществляемая во внесудебном порядке, на основе административно-процессуальных норм с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров или административных правонарушений и применения мер административно-процессуального

принуждения. При этом административная судебная юрисдикция, осуществляемая в порядке административного судопроизводства, является составной частью правосудия, а не административной юрисдикции.

§2. Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание

Понятие «субъект административной юрисдикции» должно быть производным от родового понятия «субъект административно-деликтного права» и наиболее общего понятия «субъект права». Для всех отраслей права понятие «статус субъекта права» является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Так, необходимо обратиться к анализу данных терминов, раскрываемых соответственно в теории административного права и в общей теории права. В отечественной юридической литературе, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения».

Аналогичные положения содержатся в работах В. П. Беляева, которая делает вывод о том, что понятие «субъект правоотношения» является более узким, чем понятие «субъект права», поскольку носитель прав и обязанностей может и не быть участником конкретного реального правоотношения¹.

В результате получается, что под субъектами права и субъектами правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей. Следовательно, фактически речь идет об одних и тех же лицах.

Д. Н. Бахрах подчеркивает, что «субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения.

Правоотношения - основной канал реализации правовых норм, поэтому

¹ Беляев, В. П. О процессуальной форме юридической деятельности / В. П. Беляев // Юрист. 2017. № 8. С. 47–51.

носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений и в общем кругу тех и других совпадает»¹.

Аналогичная точка зрения высказывается и в недавних работах, посвященных вопросам теории государства и права.

Таким образом, в отечественной юридической науке превалирует точка зрения, что понятие «субъект права» нужно трактовать следующим образом:

это реальный (а не абстрактный) носитель субъективного права (равно и обязанности).

Однако к решению данного вопроса имеется иной, принципиально отличный подход.

В этой связи представляется уместным привести суждение Л. С. Явича о том, что для советской юридической науки характерен подход, в соответствии с которым субъектами права являются вполне реальные участники общественных отношений - отдельные люди или соответствующие коллективы (общности, комплексы, организации), в то время как буржуазная юриспруденция обычно рассматривает понятие субъекта права как чисто юридическую конструкцию, порожденную самим правом.

Современная российская юридическая наука после переломного периода 90-х годов, связанного с разрушением оснований теории социалистического права, начинает возвращаться к истокам российского правового либерализма и гуманизма, к тем идеям, которые сформировались в рамках указанного течения. Исходя из этих идей, можно утверждать, что не субъект права является принадлежностью правовых отношений, а, наоборот, правовые отношения и связи являются принадлежностью субъекта права, его атрибутами. Субъект - та ось, вокруг которой формируются правовые связи, отношения.

Отсутствие в общей теории права единого критерия дифференциации субъектов права обусловило многообразие их классификаций, что, естественно,

¹ Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник /Д. Н. Бахрах. — М. : Эксмо, 2017. — с.117

не прибавило ясности и в данном вопросе. Например, Н. Л. Гранат выделяет «три большие группы субъектов права: физические лица, организации и социальные общности. В первую группу входят граждане, иностранцы, лица без гражданства. В число организаций входят государственные органы, государственные учреждения и предприятия, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и хозяйственные организации. Группа социальных общностей состоит из таких субъектов права, как народ, нация, народность, население региона и трудовой коллектив. Особым субъектом права выступает само государство»¹.

Другая классификация предлагается М. И. Байтин. Автор полагает, что «субъектами права могут быть физические (частные) лица и юридические лица. К физическим лицам относятся все граждане (при монархическом строе - подданные), иностранцы и лица без гражданства. В качестве юридических лиц - субъектов права, участников гражданско-правовых отношений - выступают государственные и общественные организации и учреждения»². Очевидно, что в позиции автора превалирует гражданско-правовой аспект, и поэтому государство, его органы как участники административно-правовых отношений в данной классификации попросту не участвуют.

Целая плеяда ученых-административистов, таких, как А. П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, Н. Ю. Хаманева, выделяет следующие субъекты административного права: органы (должностные лица) исполнительной власти, органы (должностные лица) местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, граждане.

М. И. Байтин подразделяет субъекты административного права на индивидуальные и корпоративные. В рамках данной классификации к

1 Гранат, Н. Л. Место и роль органов внутренних дел Российской Федерации в системе органов исполнительной власти / Н. Л. Гранат // Вестник МВД России. 2017. № 4. С. 95–97.

2 Байтин, М. И. Законность и правопорядок в условиях формирования правового государства // Становление правового порядка в российском государстве / М. И. Байтин. — Саратов, 2016. — с.65.

корпоративным субъектам автор относит «публично-правовых участников административно-правовых отношений» и «частноправовых участников». К публично-правовым участникам ученый относит органы государственной власти и муниципальные органы, организации, учреждения. В эту же группу входят так называемые негосударственные органы, организации, к которым относятся общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения, действующие в сфере публично-правовых отношений).

Используя правовой постулат «субъект права - это абстрактный участник абстрактного правоотношения» и учитывая особенности административно-правового регулирования, основанием классификации субъектов административного права правильнее было бы рассматривать их правовое положение в механизме государственного управления. Поэтому в науке административного права полезнее было бы говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных, т. е. первая группа субъектов - это властные субъекты (субъекты административной юрисдикции), а вторая группа - невластные.

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующее определение субъекта административной юрисдикции: «Субъект административной юрисдикции - это определенное нормативным правовым актом лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах».

Для того, чтобы грамотно определить критерии отнесения того или иного органа к субъектам административной юрисдикции, необходимо дать научно обоснованное определение понятия «статус субъекта административной юрисдикции».

Латинское слово «status» означает состояние, правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей) гражданина или юридического лица.

В научной среде сложилась практика вычленения различных видов правового статуса применительно к личности. При этом Д. В. Воронин предлагает ввести понятия «общий правовой статус личности» и «специальные правовые статусы личности». Последние представляют собой совокупности прав и обязанностей, которые конкретизируют и дополняют общие права и обязанности применительно к разным людям, характеризующимся специфическими чертами служебного, семейного и иного положения.¹

Аналогичную точку зрения высказывают и ученые-административисты. Д. Н. Бахрах, в свою очередь, акцентирует внимание на том, что существует огромное разнообразие специальных административно-правовых статусов, например, статусы субъектов разрешительной системы, субъектов административной опеки.

Таким образом, применительно к административной юрисдикции, общий статус субъекта административной юрисдикции устанавливает место этого субъекта в механизме правоохраны. Он представляет собой правовое состояние субъекта административной юрисдикции, характеризующееся совокупностью прав и обязанностей по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Наряду с общим имеет смысл выделить и специальный статус субъекта административной юрисдикции, который определяет место соответствующего вида в системе указанных субъектов и конкретизирует его правовое состояние по отношению к участникам производства по делам об административных правонарушениях.

Общий статус субъекта административной юрисдикции определяется его универсальными обязанностями и правами по рассмотрению дел об

¹ Воронин, Д. В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора / Д. В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 346. С. 95–98

административных правонарушений и принятию соответствующих решений, а специальный в свою очередь тем, что он уполномочен рассматривать и разрешать, осуществляя определенные законом действия, определенные категории дел об административных правонарушениях.

Очевидно, что понятие общего статуса охватывает все субъекты данного рода, понятие специального статуса может использоваться для определенной разновидности субъектов, понятие правового положения применимо к конкретному персонально индивидуализированному лицу (органу, представителю власти), занимающемуся административно-юрисдикционной деятельностью и определяется как потенциальными правами и обязанностями, так и реальными.

Вышеперечисленные элементы правового статуса рассматриваются в юридической литературе в том числе и для определения основных критериев отнесения государственных органов и должностей, являющихся исходной организационно-структурной единицей государственного органа, к субъектам административной юрисдикции.

При этом Д. Н. Бахрах считает целесообразным сгруппировать элементы правового статуса, объединив их в блоки. Применительно к административно-правовому статусу коллективных субъектов предлагается выделение следующих главных блоков элементов:

- целевой;
- структурно-организационный;
- компетенционный.

Целевой блок элементов занимает в правовом статусе государственного органа (и должности) особое место, поскольку:

- 1) государственный орган должен руководствоваться возложенными на него задачами и не вправе уклоняться от их достижения;
- 2) данный блок является юридической основой для определения объема полномочий, необходимых для решения соответствующих задач;

3) этот блок служит юридической основой для установления ответственности, которую влечет невыполнение данных задач.¹

Целью деятельности субъекта административной юрисдикции является защита объектов правоохраны (личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды и др.) от противоправных посягательств в виде административных правонарушений.

Эта цель решается путем решения таких задач, как всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений (КоАП РФ, ст. 24.1).

Исходя из изложенного выше подхода к правовому статусу государственного органа, необходимо проанализировать содержание компетенции субъекта административной юрисдикции, которую можно определить как нормативно закрепленную совокупность полномочий по рассмотрению дел об определенных административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах. В этой связи представляется возможным сгруппировать полномочия субъекта административной юрисдикции, выделив четыре составные части (элементы) административно-юрисдикционной компетенции:

1) Функциональная компетенция, входящая в состав специального статуса субъекта административной юрисдикции, имеет значительные особенности, которые определяют место того или иного субъекта в их системе.

В научной литературе выделяются такие специфические функции административной юрисдикции, как рассмотрение дел об административном правонарушении (выяснение обстоятельств дела и личности лица, привлекаемого к административной ответственности, квалификация правонарушения) и принятие решения по делу.

¹ Воронин, Д. В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора / Д. В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 346. С. 95–98

Помимо указанных функций субъекта административной юрисдикции следует выделить и дополнительную - обеспечение исполнения вынесенного решения по делу. Данная функция находит свое отражение как и в организации исполнительного производства, так и в непосредственном исполнении постановления по делу. К полномочиям субъекта административной юрисдикции по организации исполнительного производства относятся:

обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению (ст. 31.3 КоАП РФ), отсрочка, рассрочка, приостановление и прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания (соответственно ст. 31.5, 31.6, 31.7 КоАП РФ) и разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания (ст. 31.8 КоАП РФ).

2) предметная компетенция, представляет собой полномочия субъекта административной юрисдикции по рассмотрению установленного круга дел об административных правонарушениях.

Предметная компетенция играет исключительную роль в специальном статусе субъекта. Именно благодаря ей происходит разумное распределение функций по осуществлению административно-юрисдикционной деятельности между различными видами субъектов.

К предметной компетенции относятся полномочия по рассмотрению дел о конкретных видах административных правонарушений, совершенных определенными категориями лиц. Так, в ст. 23.5 КоАП РФ закреплена предметная компетенция налоговых органов. А в соответствии со ст. 23.2 КоАП РФ комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают практически все дела об административных правонарушениях несовершеннолетних.

3) Территориальная компетенция обусловлена наличием у субъекта административной юрисдикции полномочий, связанных с территорией, на которой функционирует данный субъект.

По общему правилу подавляющее большинство субъектов административной юрисдикции рассматривают дела об административных правонарушениях по месту их совершения. Вместе с тем, административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних разрешают дела указанной категории по месту жительства нарушителя.

4) Процессуальная компетенция является содержанием административно-юрисдикционной деятельности. Она включает в себя полномочия субъекта административной юрисдикции как участника административного процесса. Эти полномочия обусловлены процессуальными особенностями осуществления административной юрисдикции. К ним относятся порядок подготовки дела к рассмотрению, сроки рассмотрения дела, формы актов, фиксирующих процессуальные действия и др. Процессуальная компетенция является основной характеристикой специального статуса субъекта административной юрисдикции.

Таково содержание компетенции субъекта административной юрисдикции, отражающей сущность его статуса. Предметная, территориальная и отчасти функциональная компетенция играют важную роль в организации системы субъектов административной юрисдикции, а также в установлении критериев определения органа как субъекта административной юрисдикции. Что касается процессуальной компетенции, то она раскрывает содержание административно-юрисдикционной деятельности.

Еще одной составной частью статуса субъекта административной юрисдикции является организационный блок элементов. Имеются в виду положения, определяющие порядок образования и состав органа, порядок установления должности, порядок избрания (назначения) в состав коллегиального органа и замещения соответствующей должности.

Таким образом, структура статуса субъекта административной юрисдикции представляет собой совокупность следующих компонентов:

- целевой блок элементов;

- компетенция (функциональная, предметная, территориальная, процессуальная);
- организационный блок элементов;
- ответственность.

§3. Основы дифференциации и консолидации правоохранительных органов административной юрисдикции

Создание, дифференциация и консолидация государственных органов административной юрисдикции строятся на основании функционального и компетенционного критериев, когда государственный орган привлекает к ответственности за административное правонарушение в определенных процедурах, а при наличии оснований также и к уголовной ответственности.

Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции предлагается определять как основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в подчинении, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере, а также на привлечение к административной и инициирование привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. Правоохранительная сущность деятельности этих органов в сфере административной юрисдикции заключается в выявлении и определении в правонарушении в рамках административно-юрисдикционных процедур признаков преступления, обуславливающих начало процедур в сфере уголовно-юрисдикционного производства.

Административная юрисдикция предполагает правомочие конкретного государственного органа производить официальное разбирательство в

определенных сферах деятельности, означающее, во-первых, некую упорядоченность, нормативную регламентированность, регламентированность, а также законное правомочие привлекать к установленной административной ответственности за совершение правонарушений.

Эта констатация создает предпосылки для определения органов, отправляющих эту деятельность, на основе критерия отнесения к правоохранительным органам административной юрисдикции. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в главе 23 помимо суда определены конкретные государственные органы, уполномоченные принимать правовые решения по административным правонарушениям (таковых на сегодня в стране более 70). Это создает условия для их научного определения и классификации в качестве правоохранительных органов административной юрисдикции.¹

Главным критерием отнесения государственных структур к правоохранительным органам является наличие у них целей и задач, правоохранительных функций, определенных в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». На наш взгляд, такой подход представляет значительный научный интерес, однако является зауженным.

В числе наиболее операциональных выделяется функциональный критерий подобной классификации, путем наделения государственного органа функциями государственного контроля и надзора в установленных сферах правовых отношений как механизмов государственного администрирования.

Совокупность функциональных и компетенционных признаков служит основанием классификации государственных органов, осуществляющих контроль и надзор, а также участвующих в административной процедуре и уполномоченных выявлять правонарушения и привлекать к установленной ответственности правонарушителя. Кроме того, в числе компетенционных

¹ Глазунова, П. И. Государственное и муниципальное управление: справочник / П. И. Глазунова. — М., 2017. — с.213

признаков важно выделить такие, как полномочия по проведению расследований и проверок, включая обследования и экспертизы отстранения должностных лиц от их должностей; приостановления деятельности различных объектов, особенно если это создает угрозу безопасности жизни и здоровью людей и является источниками повышенной опасности, поскольку этим прямо обеспечивается охрана прав и свобод, реализуется правоохранительная деятельность; внесение предписаний об обязательности выполнения определенных мер и действия; непосредственное наложение денежных штрафов; и конечно же реализация административных арестов.

Наличие этих функций и полномочий является основанием для отнесения таких государственных органов к правоохранительным органам административной юрисдикции. Однако отнесение того или иного органа к числу правоохранительных органов административной юрисдикции не является самоцелью.

Для решения задачи по установлению перечня органов, относящихся к правоохранительным органам, следует установить критерии классификации данных органов, однако первично определиться со значением в данном контексте самой классификационной модели, которая, на наш взгляд, заключается в необходимости:

во-первых, определить в данной системе государственного регулирования наиболее эффективные механизмы установления административного правонарушения и привлечения к ответственности виновного;

во-вторых, на основе анализа выявить, напротив, малоэффективные механизмы в виде отсутствия полномочий у конкретного органа довести правовую ситуацию до логического завершения, путем формирования госструктуры, либо посредством надления необходимой функцией контроля (надзора) действующих государственных структур, а также выявить ослабленные связи между государственными структурами, реализующими правоохрану в административной сфере, поскольку наличие этих связей и

возможностей по установлению и устранению правонарушений прежде всего определяет системность данных органов, их достаточность для поддержания должного уровня законности и правопорядка.

Правоохранительные органы необходимо классифицировать по четырем группам:

первую группу составляют правоохранительные органы уголовной юрисдикции;

вторую группу — правоохранительные органы, которые для выполнения своих задач наделены государством одновременно и контрольно-надзорными функциями в сфере административной юрисдикции, и функциями уголовной юрисдикции (дознание, оперативно- розыскная деятельность, предварительное следствие в соответствии с установленной для каждого из них сферой деятельности и подследственностью), — правоохранительные органы со смешанной, универсальной компетенцией;

третью группу составляют органы, наделенные только контрольными и надзорными полномочиями в сфере административной юрисдикции, — правоохранительные органы административной юрисдикции в установленных для них специализированных сферах деятельности;

в четвертую группу входят правоохранительные органы, обладающие полномочиями и компетенцией в области административно-правовой и уголовно-правовой юрисдикции и выполняющие функции несудебного и вневедомственного (внешнего) надзора за исполнением законов правоохранительными органами обеих юрисдикций, — правоохранительные органы универсально-компенсаторной юрисдикции.

Научное и прикладное значение данной классификации заключается в необходимости:

во-первых, определить в данной системе государственного регулирования наиболее эффективные механизмы установления административного правонарушения и привлечения к ответственности виновного, в том числе

путем создания новых структур, наделения действующих государственных органов дополнительной компетенцией обеспечения правовых условий для их действенного взаимодействия, консолидации;

во-вторых, на основе анализа выявить малоэффективные, недостаточные для целей укрепления законности и правопорядка механизмы в виде отсутствия полномочий у конкретного органа доводить правовые ситуации по установлению нарушений и привлечению виновных к ответственности до логического завершения, путем формирования госструктуры либо посредством наделения необходимой функцией контроля (надзора) действующих государственных структур. Правовой мониторинг состояния правоохранительной системы позволяет также выявить отсутствие или ослабленные связи между государственными структурами, обеспечивающими правоохрану в различных сегментах административной сферы. Наличие этих связей и возможностей по установлению и устранению правонарушений прежде всего определяет системность данных органов, их достаточность для поддержания должного уровня законности и правопорядка в интересах социально-экономического развития страны.

Правоохранительными органами административной юрисдикции следует признать органы государственной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленных для них сферах деятельности, реализующие полномочия по привлечению виновных к установленной административной ответственности и действующие при этом в конкретной сфере правовых отношений, регламентированной законодательно посредством установленных правовых процедур.

Одной из форм государственного контроля является надзор, осуществляемый государственными органами, действующими в конкретных сферах правовых отношений, хотя принципиальных разногласий в статусе, полномочиях, характере контрольной деятельности этих органов не усматривается.

Надзор, как представляется, это особый вид государственного контроля, который осуществляют только органы прокуратуры Российской Федерации. Поэтому все контрольные структуры (службы) органов исполнительной власти юридически корректно называть органами контроля, не внося разноречия в единое содержание их деятельности.

ГЛАВА 2. Современное положение и перспективы развития административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел

§1. Цели, задачи и особенности административно-юрисдикционной деятельности ОВД

Административно-юрисдикционная деятельность – это деятельность по рассмотрению и разрешению индивидуального административного дела, сущность которого составляет либо спор о праве, вытекающем из норм административного права, либо возможность (необходимость) применения в отношении субъекта административного права мер административного принуждения.

Основным нормативным актом, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Именно данный документ определяет основы производства: задачи, принципы, порядок и т. д.

Помимо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях важное значение в нормативном регулировании производства имеют и иные нормативно-правовые акты, например:

1. Конституция Российской Федерации (например, ст. 51 – «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом»).

2. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026–1 «О полиции» (далее – Закон о полиции), например, обязанность полиции осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях (п. 7 ст. 10), право полиции вызывать граждан, получать объяснения, справки, документы и т. д.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации.

4. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3–ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

5. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» и др.

Важное значение имеют и подзаконные нормативные акты: постановления Правительства Российской Федерации, которыми, в частности, определяются: порядок осуществления эвакуации транспортного средства (см.: ст. 27.13 КоАП РФ); возмещения расходов потерпевшему, свидетелю, эксперту, переводчику (см.: ст. 25.14 КоАП РФ); условия и порядок содержания задержанных лиц (см.: ст. 27.6 КоАП РФ) и т.д.; ведомственные приказы, например, приказ МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию», приказ МВД России от 26 февраля 2002 г. № 174 ДСП «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации», Методические рекомендации по организации деятельности органов внутренних дел при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения (письмо МВД РФ от 19 июня 2002 г. № 1/3582 и др.).

Согласно ст. 1.3 КоАП РФ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях находится в компетенции Российской Федерации. Однако само производство не ограничивается лишь его порядком. Так, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях регламентируют последнее, определяя права органов и должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях и привлечению лиц к административной ответственности по законодательству соответствующего субъекта.

Содержание деятельности в рамках административной юрисдикции составляет правовая оценка совокупности фактов, имеющих отношение к рассматриваемому индивидуальному административному делу.

Отношения участников административной юрисдикции приобретают особый процессуальный характер, связанный с наделением участников процесса особыми правами и обязанностями.

Результатом административной юрисдикции в правовом плане является принятое властное решение о разрешении спора либо применении (отказе от применения) мер административного принуждения.

Цели административно-юрисдикционной деятельности ОВД:

1. Правоохрана, охрана административно-правовых отношений от нарушений.

2. Разрешение споров и применение принудительных мер в рамках административно-юрисдикционного процесса служит целям защиты основ правопорядка, установленных административным законодательством.

Из всех субъектов административной юрисдикции органы внутренних дел являются самыми полифункциональными. Причастность ОВД к сфере административной юрисдикции носит всесторонний характер, так как связана практически со всеми этапами борьбы с административными правонарушениями: от предупреждения административных проступков до исполнения постановлений о наложении административных наказаний.

Осуществление по подведомственности производства по делам об административных правонарушениях является одной из важнейших обязанностей полиции (п. 7 ст. 10 Закона о полиции) и органов внутренних дел в целом. При этом важно отметить, что законодательство не возлагает на ОВД задачи осуществлять раскрытие всех административных правонарушений, так как в современных условиях это невозможно.¹

¹ Вандышев, В. В. Уголовный процесс. Общая и Особенная части : учебник для юридических вузов и факультетов /В. В. Вандышев. — М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2017. — с.65

В структуре ОВД нет подразделений, обладающих исключительной компетенцией по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. В последнем принимают участие сотрудники самых разнообразных служб и подразделений. При этом субъектами производства выступают не сами органы (службы, подразделения), а их должностные лица.

Вместе с тем административно-юрисдикционная деятельность ОВД характеризуется наличием внутриведомственной специализации. В частности, например, материалы в отношении несовершеннолетних, как правило, готовятся сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних; в сфере предпринимательства – сотрудниками подразделений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка, участковыми уполномоченными полиции, оперуполномоченными подразделений по борьбе с экономическими преступлениями; за нарушения паспортно-регистрационных правил – сотрудниками Федеральной миграционной службы, участковыми уполномоченными полиции и т. д. Кроме этого в органах внутренних дел предусмотрено создание отделов (отделений, групп) по исполнению административного законодательства, а в дежурной части ОВД – должности дежурного по разбору с доставленными и задержанными.

Контроль за деятельностью полиции в пределах полномочий, определяемых законодательством Российской Федерации, осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако при этом органы государственной власти не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-разыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

Целью производства по делам об административных правонарушениях является полная, качественная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности.

На полицию при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности возлагаются следующие задачи: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в точном соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления; выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений; воспитание граждан в духе соблюдения законов; укрепление законности.

§2. Полномочия ОВД в рамках административно-юрисдикционной деятельности

Для выполнения обязанностей по защите личности от угроз жизни и здоровью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности полиция наделена соответствующими правами и полномочиями, значительный объем которых реализуется в сфере принятия правовых решений в административном порядке.

Как ранее отмечалось, полиция реализует несколько взаимосвязанных разновидностей своей административной деятельности, среди которых были выделены контрольно-надзорная, учетно-регистрационная, лицензионно-разрешительная и административно-юрисдикционная деятельность.

Именно административно-юрисдикционная деятельность полиции чаще всего связана с принятием должностными лицами полиции правовых решений в административном (внесудебном) порядке, направленных на применение установленных законодательными актами санкций по отношению к лицам, допустившим нарушения норм и правил поведения, выявленные в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности полиции.

Реализация полицией своих административно-юрисдикционных полномочий направлена на обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства, устранение возникающих угроз интересам

общества и государства и способствует нормализации общественных отношений как в различных сферах жизнедеятельности общества, так и в различных областях государственного управления.

Использование термина «юрисдикция» в ходе исследований деятельности каких-либо государственных органов подразумевает рассмотрение установленной законом совокупности полномочий этих органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, принимать юридические санкции к правонарушителям.

Под административной юрисдикцией правоведы понимают, с одной стороны, круг дел, рассмотрение и принятие решений по которым относится к ведению уполномоченных на то органов государственного управления, а с другой — деятельность уполномоченных органов государственного управления и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению ими установленных санкций в административном (внесудебном) порядке.

Применительно ко второму случаю можно говорить о деятельности, связанной с реализацией своих полномочий при разрешении каких-либо дел в сфере государственного управления, относящейся к компетенции того или иного органа государственной исполнительной власти, т.е. речь по сути идет об административно-юрисдикционной деятельности этих органов государственной исполнительной власти. При этом особенности административно-юрисдикционных полномочий того или органа государственного управления обусловлены спецификой решаемых этим органом задач.

Полномочия и компетенция полиции обусловлены ее предназначением и реализуются в сфере обеспечения личной безопасности людей, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности. При этом административно-юрисдикционная деятельность полиции является одной из взаимосвязанных разновидностей ее административной деятельности наряду с

контрольно- надзорной, учетно-регистрационной и лицензионно-разрешительной разновидностями.

Среди особенностей административно-юрисдикционной деятельности полиции, обусловленных спецификой выполняемых полицией функций государственного управления и позволяющих отличить ее от аналогичной деятельности других органов государственной исполнительной власти, можно выделить следующие ее характерные черты.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции направлена на защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Если другие органы государственной исполнительной власти отраслевой компетенции выполняют административно-юрисдикционную деятельность по отношению к сравнительно небольшим группам общественных отношений, возникающих в различных сферах государственного управления, то широта общественных отношений, так или иначе связанных с охраной общественного порядка, определяет обширные полномочия полиции в сфере административной юрисдикции. Полиция уполномочена разрешать дела по более чем 40 составам административных правонарушений, посягающих на разные стороны жизнедеятельности общества¹.

Безусловно, наиболее широкие полномочия полиция имеет при разрешении дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, поскольку и охрана общественного порядка, и обеспечение общественной безопасности, и обеспечение безопасности дорожного движения являются одними из основных направлений деятельности полиции. Кроме того, полиция осуществляет административно-юрисдикционную деятельность в таких сферах, как защита других прав граждан, например избирательных, а также в таких

¹ Исаенко, В. Следственные действия и полномочия прокурора по надзору за ними / В. Исаенко // Законность. 2015. № 2. С. 20–26.

областях, как защита здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана собственности и др.

С этой особенностью административно-юрисдикционной деятельности полиции связана и еще одна ее характерная черта, которая состоит в том, что кроме рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях на сотрудников полиции возлагается обязанность по пресечению и процессуальному оформлению правонарушений, подведомственных другим органам административной юрисдикции. Так, полиция осуществляет надзор за соблюдением правил в сфере предпринимательской деятельности, пограничного режима, правил привлечения и использования иностранной рабочей силы и др. В случае нарушения указанных правил должностные лица полиции принимают необходимые меры (доставление, административное задержание, личный досмотр, составляют протокол об административном правонарушении), чтобы обеспечить возможность рассмотрения данного правонарушения компетентным органом (его должностным лицом), что обусловлено необходимостью принятия оперативных решений в отношении нарушителей правопорядка.

В отличие от деятельности других органов административно-юрисдикционная деятельность полиции осуществляется большим кругом должностных лиц, которые обладают как общей, так и специальной компетенцией. Здесь необходимо отметить, что правовой статус сотрудника полиции предполагает его безусловную обязанность пресекать преступления и административные правонарушения независимо от занимаемой должности, однако границы компетенции сотрудника полиции по реализации административно-юрисдикционных полномочий определены именно занимаемой должностью. Так, если начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции обладают универсальной компетенцией и могут принимать решения о применении в административном порядке санкций за

большое число административных правонарушений, то сотрудники ГИБДД наделены соответствующими полномочиями при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.

С другой стороны, участковые уполномоченные полиции обладают административно-юрисдикционными полномочиями, необходимыми для выполнения служебных обязанностей, связанных с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности на административном участке, и могут не только обеспечивать производство по делам об административных правонарушениях, составляя в отношении правонарушителя различные процессуальные документы, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, но также могут самостоятельно принимать решение о наказании правонарушителя по ряду составов дел об административном правонарушении, а административно-юрисдикционные полномочия сотрудников строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции зачастую ограничены обязанностью пресечь правонарушение и доставить правонарушителя в помещение органа внутренних дел для обеспечения дальнейшего производства по делу.

Административно-юрисдикционную деятельность полиции отличает также использование обычного и упрощенного производств по делам об административных правонарушениях.

При осуществлении обычного производства по делу об административном правонарушении последовательно реализуются все его стадии (возбуждение дела и его административное расследование, рассмотрение дела, исполнение постановления, пересмотр постановлений (решений)). Упрощенное производство характеризуется минимумом процедур, когда назначение наказания осуществляется должностным лицом на месте обнаружения правонарушения без составления протокола об административном правонарушении путем составления постановления по делу об

административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или штрафа.

Возможность применения упрощенного производства по делу об административном правонарушении определяется следующими тремя обязательными условиями:

1. административное правонарушение является очевидным и не оспаривается правонарушителем;

2. должностное лицо, выявившее административное правонарушение, уполномочено принимать решение о назначении административного наказания по данному делу;

3. максимальной санкцией за совершение данного правонарушения является предупреждение или штраф.

Следует отметить еще одну особенность административно-юрисдикционной деятельности полиции, состоящую в том, что на полицию возложено исполнение постановлений о назначении некоторых административных наказаний, применяемых судьями, таких как конфискация оружия и боевых припасов, лишение специального права (права управления транспортным средством), административный арест, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства.

§3. Совершенствование регламентирования административно-юрисдикционной деятельности ОВД

Анализ действующего законодательства показывает, что органы внутренних дел (далее — ОВД) относятся к числу основных субъектов административной юрисдикции, от эффективной деятельности которых во многом зависит обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан, общественного порядка и общественной безопасности, предупреждение административных правонарушений.

Одним из важнейших направлений деятельности ОВД является практическая реализация норм об административной ответственности, т.е. осуществление административно-юрисдикционной деятельности. По своей сущности административно-юрисдикционная деятельность — это, во-первых, специфическая процедура рассмотрения дел по назначению административных наказаний. Во-вторых, завершение каждой стадии этого производства принятием по делу соответствующего акта, отличного с актами, принимаемыми в очередных стадиях, и, в-третьих, определенные права, охраняемые данным производством, урегулированные административным правом, обособленность и завершенность которых обеспечивается с момента возникновения юридического спора и до его разрешения¹.

Нормы, регулирующие порядок реализации административной ответственности, образуют самостоятельный вид юридического процесса — административно-юрисдикционный процесс. В связи с этим целесообразны разработка и принятие двух самостоятельных кодексов Российской Федерации: об административной ответственности, регулирующего основания и меры административной ответственности, и административно-юрисдикционного кодекса, определяющего процессуальные отношения реализации административной ответственности.

Остановимся на проблемных вопросах совершенствования материальных норм. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности должен определять основания и меры данного вида юридической ответственности. Структуру его следует приблизить к структуре УК РФ (Общая и Особенная части), что создаст необходимые условия для правовой оценки смежных составов административных правонарушений и преступлений, дальнейшей интеграции административно-деликтного и уголовного законодательства. Одной из важных предпосылок формирования предлагаемого

¹ Алексеев, А. И. Общий надзор: проблемы и перспективы /А. И. Алексеев // Законность. 2016. № 2. С. 6–9.

проекта кодекса должна стать обстоятельная ревизия действующих административно-правовых запретов, содержащихся в КоАП РФ.

Она предполагает анализ самих норм как с позиций их содержания, обоснованности, так и законодательной техники; практики их применения, результатов научных исследований. В ходе ревизии важно отбраковать устаревший нормативный материал, устранить противоречия, коллизии между нормами КоАП РФ и нормами КоАП РФ и УК РФ; провести более четкое разграничение между федеральным кодексом и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, оставив в федеральном кодексе только составы правонарушений, представляющих значительную общественную опасность.

При разработке проекта кодекса РФ об административной ответственности необходимо критически оценить результаты декриминализации (особенно 2003 и 2011 гг.). Декриминализация остается одним из направлений уголовной политики, ориентированных на экономию уголовной репрессии, на гуманизацию уголовного закона. Одновременно она является одним из факторов формирования административно-деликтного законодательства. Не следует обольщаться, что деяния, переведенные из УК РФ в разряд административных правонарушений, перестали быть общественно опасными, изменились лишь их отраслевая правовая оценка и вид применяемых санкций. В связи с этим представляется целесообразным в проекте кодекса об административной ответственности предусмотреть общую норму о видах административных правонарушений по аналогии с УК РФ.

Сравнительный анализ действующих административно-деликтных норм свидетельствует о различной степени общественной опасности отдельных видов административных правонарушений. Причем значительная их часть «тяготеет» к преступлениям и по логике должна влечь более суровые санкции по сравнению с другими видами административных правонарушений.

Необходимо решить и проблемы его соотношения с действующим УК РФ. Наличие однотипных институтов административно-деликтного и уголовного законодательства, более ста смежных составов административных правонарушений и преступлений в действующих УК РФ и КоАП РФ, динамика криминализации и декриминализации предполагают всестороннее согласование норм об административной и уголовной ответственности.

Особое внимание при разработке проекта кодекса РФ об административной ответственности нужно уделить конструированию административно-деликтных норм. Современная законодательная техника предлагает значительный выбор приемов нормативного закрепления административной деликтолизации деяния. Для этого целесообразно использовать все типы диспозиций (описательная, бланкетная, ссылочная и др.). Следует повысить уровень нормативности правовых установлений, включаемых в Кодекс. Многие статьи действующего КоАП РФ далеки от этого требования. Так, в ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. В последующих 30 частях данной статьи эта норма воспроизводится с указанием соответствующего контрольно-надзорного органа.

В результате такого «клонирования» ст. 19.5 КоАП РФ дополнялась каждый раз, как только появляется новый контрольно-надзорный орган, но содержание самого правового запрета остается неизменным. Кодификация процессуальных норм, определяющих механизм реализации материальных норм об административной ответственности, должна быть решена путем разработки и принятия административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

О предмете регулирования, структуре и содержании проекта (в том числе и с другим наименованием) высказано немало суждений, поэтому определим

свою позицию по наиболее дискуссионным проблемам кодификации процессуальных норм об административной ответственности. Прежде всего — о предмете рассматриваемого проекта. Его следует рассматривать и разрабатывать только в связке с проектом кодекса РФ об административной ответственности. В административно-юрисдикционном кодексе РФ должны быть аккумулированы нормы, определяющие порядок реализации материальных норм об административной ответственности. Поэтому мы не разделяем позицию авторов, по мнению которых в таком проекте необходимо закрепить и порядок разрешения административных споров (В. П. Лукин, М. Я. Масленников и др.). Последние связаны с административной юстицией, которая реализуется путем тяжёбного процесса, в нашем случае речь идет о наказательном (инквизиционном) виде процесса.

Административно-юрисдикционный кодекс РФ должен быть нормативной моделью самостоятельного вида юридического процесса — административно-юрисдикционного. Его нормы должны определять все атрибуты этого вида юридического процесса: принципы, функции, участников, стадии, доказательства, инстанции. Только совокупность таких норм образует административно-юрисдикционный процесс. Порядок реализации административной ответственности должен быть единым, поэтому следует исключить существующий «двойственный» порядок на основе КоАП РФ и АПК РФ. Из последнего целесообразно исключить нормы, определяющие порядок рассмотрения арбитражными судьями дел об административных правонарушениях. Таким образом, третья кодификация административно-деликтного законодательства является одной из важных задач российского нормотворчества, для решения которой имеются все необходимые предпосылки.

Исследование показало, что к числу правоохранительных органов административной юрисдикции следует отнести органы, наделенные федеральным законом полномочиями по проведению контроля (надзора) в

установленной сфере правовых отношений (сфере ведения) и применению мер воздействия (штрафы, приостановление деятельности и т. п.) вне зависимости от подчиненности (подведомственности). Признание прокурорского надзора самостоятельным видом правовой деятельности, который может и должен осуществляться в правовых процессуальных формах, предполагает четкую и полную регламентированность прокурорских действий¹.

В этих целях необходимы детальная проработка и законодательное закрепление процедур всей совокупности прокурорских проверок и иных действий во всех сферах правовых отношений, в которых они осуществляются прокурорами при выполнении своих функций.

¹ Стариков Ю.И. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Гос-во и право. 2016. № 6.с.12

ГЛАВА 3. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в различных сферах правоотношений

§1. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в экологической сфере

Создание процессуально-правового механизма, реализующего эффективную и последовательную деятельность по защите гарантированных экологических прав и свобод личности, – одна из животрепещущих проблем современного общества и государства в целом.

Российская Федерация на данном этапе занимает не лидирующее положение в рейтинге стран мира по степени эффективности и совершенствования проводимой политики в экологической сфере. В настоящее время сохранение благоприятной окружающей среды, гарантия экологической безопасности, сохранение и улучшение природных благ, сохранность природных ресурсов, решение экономических, социальных задач для повышения уровня экологического состояния Российской Федерации является основной стратегической целью государственной политики в экологической сфере.

Деятельность органов внутренних дел в экологической сфере является одним из гарантов защиты экологических прав. Мониторинг законотворческих правовых актов дает возможность выявить основные характеризующие черты и особенности компетенции административно-юрисдикционной деятельности ОВД. Эффективная и активная деятельность по охране природы является одной из основных целей полиции и направлена на совершенствование и повышение защиты экологических прав, улучшение экологического состояния на территории Российской Федерации.

Взаимозависимость охраны природы с укреплением благоприятного экологического состояния территорий Российской Федерации – один из важных ориентиров политики ОВД и государства в целом. Эти цели всесторонне

отражены в законодательстве, которое провозгласило рациональность использования всех природных благ, а это в свое время гарант сохранения здоровья человека и гражданина, благоприятных условий для отдыха. Деятельность ОВД направлена непосредственно на защиту прав и интересов человека и гражданина в сфере использования природных ресурсов и благ.

Существенную роль в пресекающей профилактике играют правоохранительные органы, и в частности система природоохранных прокуратур. Значительная роль в предупреждении и пресечении административных правонарушений принадлежит Министерству внутренних дел РФ. Природоохранная деятельность МВД России была достаточно часто предметом специальных правовых исследований.

Практика показывает, что одной из существенных причин невыполнения требований природоохранительного законодательства является уверенность нарушителей в своей безнаказанности. Как справедливо заметил И.Х.Бабаджанов, одной из основных форм профилактики, реализуемых в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, является «создание условий для эффективной работы государственных органов, организаций и учреждений, которые ведут непосредственную борьбу с административными деликтами, так, как от результативности их деятельности зависит профилактический эффект»¹.

Однако это вовсе не означает, что необходимо отождествлять эти два понятия. Можно согласиться с мнением авторов, проводящих отличие профилактики от правоохранительной деятельности по ряду признаков, и прежде всего в том, что профилактика осуществляется как в правовых, так и внеправовых формах. Однако, когда речь идет о так называемой «правовой профилактике», то меры восстановительного и штрафного характера, связанные

¹ Бабаджанов, И. Х. Правоохранительная деятельность как социальная ценность: некоторые вопросы правовой защиты человека, общества и государства / И. Х. Бабаджанов, В. М. Реуф, С. Г. Хасанова // Мир политики и социологии. 2015. № 7. С. 57–64.

с юридическими мерами пресечения, защиты и ответственности, указанные авторами в качестве специфических признаков правоохранительной деятельности, полностью применимы и к профилактической деятельности. Иного просто не может быть в силу того обстоятельства, что предупреждение правонарушений является одной из задач законодательства об административных правонарушениях. Модификация административного законодательства, производящаяся в последнее время, казалось бы, должна свидетельствовать о значительных изменениях в самой концепции правового регулирования рассматриваемой сферы.

Вместе с тем законодатель ограничился лишь сужением сферы деятельности ОВД в вопросах привлечения к административной ответственности за экологические правонарушения. Так, в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 13 закона РФ «О полиции» для выполнения возложенных на нее обязанностей ей предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях без обозначения конкретных составов. В КоАП РФ законодатель четко обозначил, по каким составам сотрудники органов внутренних дел вправе составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, ч. 1 и 3–5 ст. 8.13, ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.28–8.32, ч. 1 и 2 ст. 8.37, ст. 8.42 КоАП РФ).

С одной стороны, такое ограничение можно считать оправданным, если законодатель стремился избавить ОВД от выполнения «несвойственных» им функций, с другой стороны, он должен был учесть опыт природоохранительной деятельности полицейских органов во многих зарубежных странах (США, Франция, Германия), свидетельствующий о том, что эти органы успешно выполняют многочисленные функции по охране окружающей среды и природных ресурсов, а также рекомендации нашей отечественной науки о необходимости усиления роли ОВД в решении экологических проблем.

Вместе с тем в действующем КоАП РФ только по двум составам (ст. 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением

нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума» и ст. 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума») законодатель предоставил возможность ОВД (полиции) рассматривать дела об административных правонарушениях. Представляется, что ст. 23.3 КоАП РФ, предоставляющая право ОВД (полиции) рассматривать дела об административных правонарушениях должна быть дополнена составами, содержащимися в ст. 28.3 КоАП РФ, по которым сотрудники органов внутренних дел вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, поскольку в большинстве случаев правовая оценка этих деяний не требует от сотрудников полиции специальных познаний.¹

Необходимость пересмотра внутриведомственных взглядов руководящих работников МВД по участию сотрудников ОВД в борьбе с экологическими правонарушениями – одна из важнейших проблем административно-юрисдикционной деятельности. ОВД России – одна из ветвей исполнительной власти, в своей деятельности способная твердо и эффективно противостоять правонарушениям, отрицательным факторам в области окружающей среды, целенаправленно и качественно защищать права человека и гражданина на благоприятную экологическую обстановку на территории государства, закрепленные в Конституции РФ.

В процессе реформы МВД России органы государственной власти в многочисленных регионах нашей страны вновь заговорили о возобновлении деятельности ранее расформированных специализированных экологических подразделений ОВД. Первые специализированные подразделения экологической полиции (на то время полиции) были созданы в Самаре в начале 1990 г.

¹ Бобырев, В. Обеспечение законности при расследовании /В. Бобырев, С. Ефимичев, П. Ефимичев // Законность. 2017. № 1. С. 28–31.

С тех лет на территории Российской Федерации ликвидированы и заново восстановлены многочисленные специализированные экологические подразделения ОВД. К сожалению, в настоящее время в системе органов местного самоуправления отсутствует аппарат, благодаря которому они могли бы качественно и своевременно выполнять возложенные на них функции в экологической сфере. До конца 2010 г. на территории Российской Федерации экологические подразделения в составе ОВД осуществляли свою деятельность в 30 субъектах Российской Федерации. В процессе реформы МВД, основной стратегической целью которой было деятельное сокращение несвойственных для полиции функций, вследствие воплощения данной функции экологические подразделения ОВД были расформированы.

Сформированный опыт реализации экологической функции государства ОВД, а также специфика деятельности по административным делам в экологической сфере позволяет сделать вывод о безоговорочной необходимости создания вновь ранее расформированных специализированных экологических подразделений ОВД в составе полиции с дальнейшим возложением обязанности по возбуждению и расследованию административных правонарушений в экологической сфере на специализированные экологические подразделения ОВД в составе полиции.

Плодотворная деятельность данных подразделений обязана дополнять и способствовать деятельности по охране общественного порядка иных органов МВД России. Воссоздание экологических подразделения ОВД на территории Российской Федерации может быть реализовано в рамках эксперимента МВД России. Целесообразно в качестве эксперимента начать формирование подразделений по экологическим вопросам в крупных городах Российской Федерации, таких как г. Москва, Санкт-Петербург, Казань, в Дальневосточном Федеральном округе – г. Хабаровск, Владивосток.

Вновь создаваемые подразделения по экологическим вопросам должны гарантировать профилактику экологических правонарушений в рамках

осуществления правоохранительной цели при активном взаимодействии с природоохранительными органами. Конечным результатом совместного плодотворного взаимодействия должно стать усиление природоохранных функций, укрепление экологической безопасности и обеспечение благоприятного состояния природной среды на территории города и в Российской Федерации в целом.

Создаваемые подразделения в своей деятельности должны основываться на взаимодействии с природоохранными органами. Это способствует реализации основных задач: стабильность экологической безопасности, безопасности человека и гражданина, безопасности личности; обеспечение экологической безопасности, профилактика, предупреждение, выявление и пресечение экологических правонарушений на начальных стадиях, осуществление помощи органам, осуществляющим все виды экологического контроля, активное и эффективное участие в установленном порядке в обеспечении экологической безопасности, соблюдение установленных государством экологических норм и нормативов, связанных с загрязнением окружающей среды; предотвращение чрезвычайных ситуаций, организация и исполнение непрерывного оперативного дежурства по получению сообщений о случаях угрозы и загрязнения окружающей среды; систематизированное хранение, формирование и ведение в реестре ситуаций и правонарушений в экологической сфере, экологических инцидентов с загрязнением окружающей среды на территории и др.

Приоритетное положение в системе профилактических мероприятий в сфере экологии должна занимать предварительная профилактика, проводимая органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями, разрабатывающими и осуществляющими мероприятия, направленные, прежде всего, на устранение причин и условий, способствующих совершению данного вида правонарушений. При этом особое внимание должно уделяться принципам и формам взаимодействия

правоохранительных органов с природоохранными органами в сфере предупреждения и раскрытия экологических правонарушений.

Представляется, что законодательное закрепление за ОВД (полицией) функции по охране окружающей среды и обеспечению экологических прав граждан в качестве специальной функции на федеральном уровне подчеркнёт важность природоохранной деятельности государства и усилит ответственность ОВД (полиции) по выполнению возложенных на нее задач, в том числе по раскрытию, пресечению и предупреждению экологических преступлений и административных правонарушений.

Соответственно, расширение юрисдикционной деятельности ОВД (полиции) путем установления дополнительных составов в ст. 23.3 КоАП РФ, предоставляющей право ОВД (полиции) рассматривать дела об административных правонарушениях, будет способствовать эффективности реализации юридической ответственности за совершение административных правонарушений в сфере экологии.

§2. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в сфере потребительского рынка

Механизм административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений на потребительском рынке представляет собой способ организации и осуществления прав и законных интересов потребителей, которые взаимодействуют с предприятиями торговли, а также предприятиями, оказывающими те или иные услуги; самостоятельную систему правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, позволяющую достичь необходимого результата - обеспечения правопорядка в деле предоставления качественных товаров (услуг) потребителям - гражданам и юридическим лицам.

Анализ механизма административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с предупреждением и пресечением органами внутренних дел правонарушений на потребительском рынке, показывает, что данный механизм является частью общего механизма правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования в сфере предупреждения и пресечения правонарушений на потребительском рынке в конструктивном плане содержит, по сути, тот же набор правовых средств (нормы права, правоотношения, акты применения норм права), с помощью которых и осуществляется воздействие на общественные отношения.

Несмотря на то что механизм административно-правового регулирования находится в диалектическом единстве с механизмом правового регулирования, тем не менее в содержательном плане механизму административно-правового регулирования присущи и свои специфические особенности, которые позволяют выделить его в самостоятельное направление правового регулирования.

Данный тезис находит свое подтверждение и в юридической литературе. Но главное отличие административно-правового механизма лежит в основе управленческой деятельности. Управленческая деятельность - это особый вид государственной деятельности, она осуществляется непрерывно, и в ней постоянно диалектически взаимосвязаны правовые и практические формы.

Кроме того, в юридической литературе отмечается, что «...каждая отрасль права имеет в своей основе специфический, качественно особый вид общественных отношений»¹. Можно сказать, что механизм правового регулирования в соответствующей отрасли права подчиняется специфике предмета правового регулирования. Нормы административного права регламентируют разнообразные общественные отношения, складывающиеся в сфере социальной действительности. Не акцентируя внимание на специфике

¹ Бут, Н. Д. Обеспечение прокуратурой свободы экономической деятельности / Н. Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 16. С. 7–11.

предмета административно-правового регулирования, отметим, что нормы административного права регламентируют разнообразные общественные отношения, складывающиеся между гражданами и органами исполнительной власти, а также иными субъектами административного права в сфере потребительского рынка.

Нормы административного права определяют режим деятельности органов внутренних дел в сфере предупреждения и пресечения правонарушений на потребительском рынке. Конструктивные элементы механизма административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел одновременно выступают в качестве юридических средств административно-правового воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью по предупреждению и пресечению правонарушений на потребительском рынке. Необходимо согласиться с тем, что правовые средства как составные части механизма административно-правового регулирования включаются в процесс регулирования в определенной последовательности.

В ходе осуществления административно-правового регулирования общественных отношений на потребительском рынке возникают различные правоотношения. Соответственно, нормы административного права, регламентирующие деятельность органов внутренних дел в сфере предупреждения и пресечения правонарушений на потребительском рынке, носят как материальный, так и процессуальный характер. Относительно процессуальных норм необходимо сказать несколько слов, так как эти нормы играют важную роль в административно-правовом механизме предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере потребительского рынка. Связано это с тем, что соответствующая деятельность органов внутренних дел достаточно детально регламентируется административно-процессуальными нормами, в частности контрольно-надзорная деятельность, в ходе которой выявляются различного рода

правонарушения в сфере потребительского рынка, юрисдикционная деятельность в сфере потребительского рынка носит процессуальный характер.

Следует также сказать, что и сами процессуальные нормы, которые регламентируют административную деятельность органов внутренних дел в сфере потребительского рынка, весьма разнообразны. В научной литературе административно-процессуальные нормы дифференцируются по различным критериям, поскольку такие нормы определяют последовательность деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений в сфере потребительского рынка.

Нужно отметить, что также в ходе реализации норм административного права в деятельности органов внутренних дел в сфере предупреждения и пресечения правонарушений на потребительском рынке возникают как вертикальные, так и горизонтальные административные правоотношения. В ходе предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере потребительского рынка возникают конфликтные отношения, которые связаны с осуществлением должностными лицами контрольно-надзорных мероприятий, а также применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Административное разрешение выполняет важные функции в сфере потребительского рынка: с одной стороны, разрешение предоставляет субъекту экономической деятельности права на тот или иной вид предпринимательской деятельности, а с другой - право на осуществление со стороны уполномоченных органов надзорной деятельности за субъектом экономической деятельности, определенных требований и условий, обеспечивающих общественную и экономическую безопасность. Административное разрешение в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации направлено на защиту жизненно важных потребностей и интересов личности, общества и государства. Эффективное административное разрешение достигается проведением единой государственной политики в этой области, системой мер

экономического, политического, правового, а также организационного характера. Разрешение выдается физическим и юридическим лицам соответствующими административными органами, как правило, на совершение отдельных, однократных действий, а не на занятие систематической деятельностью, лицензия же позволяет лицензиату многократно, в течение установленного срока действия лицензии совершать типовые действия.

Должностные лица органов внутренних дел наиболее часто выступают в качестве субъектов контрольно-надзорной деятельности в сфере потребительского рынка. Именно в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий выявляются различные правонарушения в сфере потребительского рынка. Среди всех проверяющих органов на объектах предпринимательской деятельности наиболее часто появляются сотрудники полиции. Среди представителей органов полиции с целью проверки на объектах предпринимательской деятельности наиболее часто бывают участковые уполномоченные полиции, сотрудники по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями, а также сотрудники патрульно-постовой службы.

Органы государственной власти субъектов РФ формируют торговые реестры в соответствии с утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли, формой торгового реестра и порядком его формирования. Торговый реестр включает в себя сведения о хозяйствующих субъектах, осуществляющих торговую деятельность, о хозяйствующих субъектах, осуществляющих поставки товаров (за исключением производителей товаров), и о состоянии торговли на территории соответствующего субъекта РФ.

Сведения, содержащиеся в торговых реестрах, предоставляются физическим лицам, юридическим лицам бесплатно в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли.

Информационные системы учета и контроля в сфере потребительского рынка должны включать информацию о каждой единице выпущенной в оборот продукции и о сделках, совершенных с ней субъектами оборота продукции. Обмен информацией по выявлению, предупреждению и пресечению административных правонарушений в сфере потребительского рынка производится в порядке, установленном законодательством РФ.

Порядок размещения в информационных системах общего пользования информации о деятельности органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора и доступа к ней устанавливается в соответствии с законодательством РФ. Информация о взаимодействии органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора может в установленном порядке размещаться в средствах массовой информации.¹

Сегодня самой острой проблемой для принятия управленческих решений в системе МВД на всех ее уровнях является дефицит актуальной и достоверной информации, необходимой как для тактики, так и для стратегии управления. Такое положение сложилось в результате того, что в горрайорганах внутренних дел:

- - не завершено формирование единой методики сбора, обработки, хранения и использования информации оперативно-розыскного, справочного, криминалистического и статистического назначения;
- - формирование имеющихся информационных фондов ведется на основе многочисленных, порой противоречащих друг другу нормативных актов, а также несовместимых программно-аппаратных средств;
- - отмечается низкое качество учетно-регистрационной работы;

¹ Бессарабов, В. Г. Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) / В. Г. Бессарабов // Современное российское право: Федеральное и региональное измерение : сб. статей. —Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 2016. С. 129–132.

– - затруднен непосредственный (в режиме реального времени) доступ пользователей к информационным фондам оперативной информации, что приводит к незаинтересованности практических работников в качественном заполнении большого количества носителей информации и отрыву сотрудников оперативных служб от процесса формирования банков данных.

Следует отметить, что благодаря процедурам предоставления публичной информации в сфере потребительского рынка создается возможность осуществлять контроль за состоянием системы управления, повышать исполнительность и дисциплину, ответственность и действенность, а также вовремя вносить соответствующие коррективы в процессы управления. Надлежащая организованная система предоставления информации является необходимой предпосылкой реализации функций управления в сфере потребительского рынка. Знание фактического положения дел позволяет органам внутренних дел наиболее успешно решать правоохранные задачи в сфере потребительского рынка, а также осуществлять защиту прав потребителей.

Итак, от совершенствования нормативных предписаний, а также их правильного и законного применения зависит уровень законности и правопорядка на потребительском рынке.

Особую группу норм права в механизме предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере потребительского рынка занимают нормы, регламентирующие информационные отношения, которые складываются в сфере потребительского рынка. Благодаря процедурам предоставления публичной информации в сфере потребительского рынка создается возможность осуществлять контроль за состоянием системы управления, повышать исполнительность и дисциплину, ответственность и действенность, а также вовремя вносить соответствующие коррективы в процессы управления. Надлежаще организованная система предоставления информации является необходимой предпосылкой реализации функций

управления в сфере потребительского рынка. Знание фактического положения дел позволяет органам внутренних дел наиболее успешно решать правоохранительные задачи в сфере потребительского рынка, а также осуществлять защиту прав потребителей.

§3. Административно-юрисдикционная деятельность ОВД в сфере противодействия религиозному экстремизму

Президент России 10 февраля 2012 г. на коллегии МВД России назвал деятельность по предупреждению актов экстремизма среди основных задач МВД на ближайшее будущее. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» относит к обязанностям полиции (ст. 12) принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан.

В соответствии с п. 1 Указа Президента России от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» противодействие экстремистской деятельности отнесено к деятельности подразделений, организаций и служб, входящих в полицию. Тем самым из этих и других ведомственных нормативных правовых актов следует, что непосредственные подразделения полиции и сотрудники, осуществляющие работу (в тесном контакте) с гражданами (в т.ч. и с лицами, имеющими психологические склонности к экстремистской деятельности), обязаны проводить индивидуально-профилактическую предупредительную работу. Данная работа должна проводиться только на основе соответствующих нормативных правовых актов (дифференцирования).

К этому обязывают в какой-то степени требования ст. 13 Указа Президента России от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе МВД РФ по субъекту РФ», в соответствии с которыми к полномочиям территориального органа МВД России

по субъекту РФ отнесены на основании федерального закона меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности. По данным ГИАЦ МВД России, за последние десять лет число преступлений экстремистской направленности увеличилось со 157 преступных деяний, совершенных в 2003 г., до 696 – в 2012 г. Кроме того, анализ статистических данных показывает, что более 80% лиц, совершивших преступления экстремистской направленности, – молодые люди в возрасте от 14 до 29 лет.¹

На учете органов внутренних дел состоит 302 неформальных молодежных объединения, 50 из которых представляют наибольшую общественную опасность. По экспертным оценкам, в среднем 80% участников организаций экстремистского характера составляют лица, возраст которых не превышает 30 лет. Молодежная среда в силу своих возрастных особенностей наиболее подвержена негативному влиянию.

В современных условиях глобализированного информационного общества молодежный экстремизм является питательной средой наиболее тяжелых криминальных проявлений – терроризма, массовых беспорядков, средством внешнего давления на государство. В тех случаях, когда государство способно контролировать и перенаправлять энергию подрастающего поколения в необходимом для себя направлении, оно получает дополнительный источник своего развития, в противном случае эта энергия становится деструктивной, порождающей различные противоправные действия. Тенденция втягивания молодежи в экстремистскую деятельность во многом обусловлена недостаточно эффективной реализацией государственной политики в сфере противодействия молодежному экстремизму. В результате часть молодежи подпадает под

1 Гречкина, О. В. К вопросу о понятии административной юрисдикции / О. В. Гудков, А. И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России / А. И. Гудков // Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1. С. 194–197.

влияние чуждых идеологических установок, что приводит в ряде случаев к восприятию государственных органов как врага, а не партнера.

Противодействие проявлениям экстремизма, формирование у молодежи установок толерантного сознания и поведения, достижение гражданского мира и согласия в обществе является одной из главных задач современного Российского государства и всех его органов. При этом основная роль в реализации этих задач возложена на органы исполнительной власти, в правовом регулировании которых существенный объем занимают нормы административного права

МВД России, являясь федеральным органом исполнительной власти, выступает в роли составляющей системы противодействия экстремизму. Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» на органы внутренних дел возложена функция головного координатора всей деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экстремистской направленности. Президентом РФ на расширенном заседании коллегии МВД России, прошедшем в феврале 2013 г., обозначено, что «ключевой задачей органов внутренних дел остается борьба с экстремизмом... Самым жестким образом необходимо пресекать деятельность экстремистских организаций, оперативно реагировать на любые экстремистские проявления, от кого бы ни исходили». Органы внутренних дел, располагая наибольшими среди иных правоохранительных структур возможностями по противодействию экстремистским проявлениям в молодежной среде, принимают меры, направленные на оздоровление криминогенной ситуации.

Основным условием указанных мероприятий является создание и обеспечение эффективной системы противодействия экстремизму, позволяющей поддерживать высокую готовность к выявлению, предупреждению и пресечению фактов экстремизма, а также установлению причин и условий совершения правонарушений экстремистской

направленности, своевременному раскрытию и расследованию подобных преступлений.

Кроме того, законы субъектов РФ об административной ответственности наделили сотрудников органов внутренних дел полномочиями по составлению подобных протоколов. Среди сотрудников полиции важное место занимают участковые уполномоченные полиции как основное звено в организации предупреждения и пресечения административных правонарушений, что обусловлено как их многочисленностью, так и наибольшей приближенностью к населению административного участка.

Категория «административные правонарушения экстремистской направленности» еще не утвердилась прочно в юриспруденции. Ряд ученых (А.С. Скудин, Н.В. Башкиров) относит к данной группе противоправных деяний злоупотребление свободой массовой информации (ст. 13.15 КоАП РФ), пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ), организацию деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (ст. 20.28 КоАП РФ), производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ).¹

Ежегодный прирост числа выявленных правонарушений данной линии составил около 20%. При анализе данных статистики видно, что выявляются в основном правонарушения, предусмотренные ст. 20.3 КоАП РФ (3 /5 от числа всех ежегодных правонарушений данной направленности). Важным направлением противодействия экстремизму со стороны участкового уполномоченного полиции является его обязанность выявлять лиц, склонных к совершению преступлений и правонарушений, вести с ними индивидуальную профилактическую работу. В соответствии с приказом МВД России от 11.01.2009 № 7 «Об утверждении наставления по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России» п. 12.3 Наставления

¹ Алексеев, С. С. Общая теория права. Т. 1 / С. С. Алексеев. —М. : Юридическая литература, 2015. —с.45.

по организации деятельности ОВД и ВВ МВД России, осуществляющих оперативно-профилактические мероприятия, пресечение и раскрытие преступлений и административных правонарушений экстремистской направленности, подразделения ООП территориальных органов при реализации своих задач и функций проводят мероприятия по выявлению лиц, причисляющих себя к молодежным экстремистским и неформальным группировкам.

На профилактику и противодействие экстремизму выделяются средства как из федерального, так и из местных бюджетов. Распространение идей экстремизма подтверждает необходимость федерального списка экстремистских материалов, периодически представляемого Минюстом России. Сотрудникам полиции в процессе проведения профилактических и иных правоприменительных действий следует обращать внимание на закононепослушных субъектов – участников правоотношения. Беспечное отношение к вопросам распространения идей экстремизма, как отмечалось в юридической литературе, неприемлемо, это угрожает безопасности страны. В данном случае участковый уполномоченный полиции должен выступать центральной фигурой, «следовательно, предупреждение правового конфликта в России будет проходить путем повышения правовой культуры и правосознания».

Как справедливо указывают вышеназванные авторы, «чем выше правовая воспитанность, тем меньше правовых конфликтов». Таковы меры правоохранительных органов по противодействию экстремизму. Тем не менее их эффективность не в полной мере адекватна складывающимся объективным реалиям. Реформированная полиция продолжает нуждаться как в совершенствовании нормативной правовой базы, регулирующей ее деятельность в сфере противодействия экстремизму, расширении сотрудничества с общественными и религиозными организациями, иными структурами гражданского общества для использования их потенциала в

профилактике молодежного экстремизма, так и в разработке ведомственной методики оценки своей деятельности в рассматриваемом направлении оперативно-служебной деятельности. Как отмечает С.Е. Пролетенкова, до настоящего времени «не удастся реализовать и требования Федерального закона «О полиции» в части создания методики изучения общественного мнения о деятельности полиции в целом и подразделений по противодействию экстремизму в частности».

Совершенствование деятельности органов внутренних дел, взаимосвязей между государственными и общественными структурами в вопросах профилактики экстремистских проявлений в целом позволит постепенно переориентировать тенденцию развития молодежного экстремизма в сторону его снижения, а также увеличит возможность использовать потенциал молодежи в конструктивных целях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Под административно-наказательной политикой следует понимать государственную концепцию по созданию эффективного механизма противодействия административным правонарушениям, путем формирования действенного административно-деликтного законодательства, регулирования практики его применения, а так же путем выработки и реализации административно-правовых мер, направленных на предупреждение административных деликтов.

Нормативно-правовая база организации и деятельности системы МВД России требует существенной переработки, обновления с учетом потребностей нынешнего этапа развития общества, новых целей и задач, стоящих перед органами внутренних дел. И это касается как базовых законов, так и ведомственного материала.

В этой связи представляется необходимым для повышения уровня системы административного законодательства принять кардинальные меры политического, экономического и организационного характера, направленные на совершенствование последнего. Кроме того, назрела необходимость совершенствования системы мер административной ответственности, как более гибкого и функционального института государственного принуждения. Особое внимание следует уделить пересмотру позиций государства в отношении административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

Практика административно-деликтного законодательства показывает, что надлежащую реализацию наказаний в виде административного штрафа затрудняют следующие проблемы: уклонение нарушителя от исполнения наказания, неплатежеспособность лиц, занимающихся бродяжничеством, лиц временно не работающих, а также имеющих низкие фиксированные доходы. Представляется, что сложившееся положение - результат не только

организационных упущений со стороны органов и должностных лиц, призванных обеспечивать исполнение постановлений о наказании в виде административного штрафа, но и результат уклонения определенной части нарушителей от уплаты.

Административный штраф на сегодняшний день является наиболее эффективным видом административного наказания. Об этом свидетельствует широкий спектр применения данного вида административного наказания (предусмотрен в большинстве статей КоАП РФ), а также возможность варьирования при назначении размера административного штрафа. Вместе с тем, нельзя не обратить внимание, на тот факт, что в деятельности органов внутренних дел, при назначении данного вида административного наказания, существует еще много трудностей и нерешенных вопросов, причина которых кроется в несовершенстве административного законодательства, отсутствии норм, позволяющих сделать административный штраф действительно наиболее эффективным средством борьбы с правонарушениями.

Порядок применения отдельных мер административного принуждения в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, регулируемые Кодексом РФ об административных правонарушениях, имеет на сегодняшний день различные толкования, что связано с расплывчатостью их формулировок и наличием оценочных понятий. В частности не имеет четкой регламентации такая мера, как доставление (ст.27.2 КоАП РФ). Данное обстоятельство затрудняет правоприменителю, сотрудникам органов внутренних дел быстро принимать законные решения по доставлению правонарушителей в полицию.

Представляется, что дополнение ст.27.2 КоАП РФ примечанием, разъясняющим основания доставления, даст легальное толкование этой нормы и позволит в большей степени исключить нарушения законности в деятельности органов внутренних дел и других правоохранительных органов.

В примечании следует указать, что протокол об административном правонарушении невозможно составить на месте в случае, если: - невозможно на месте установить личность лица, в отношении которого имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении; - поведение этого лица препятствует составлению протокола на месте (находится в нетрезвом виде, отказывается давать какие-либо объяснения по факту своего неправомерного поведения, пытается скрыться от должностных лиц, имеющих право составлять протокол об административном правонарушении, оказывает им неповиновение, не прекращает противоправных действий). Вопрос об обязательности составления протокола об административном правонарушении должен решаться в порядке ст. 28.6 КоАП РФ.

Соотношение административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел с полномочиями по вынесению постановлений о назначении административных наказаний инициирует вопрос о понятии административно-юрисдикционной компетенции. Анализ имеющихся взглядов на понятия «административная юрисдикция» позволяет дать следующий вариант определения дефиниций: «Административно-юрисдикционная компетенция - это круг полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению административных споров (конфликтов), осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, а также по применению мер административного предупреждения, административного пресечения и административных наказаний. Полномочия по вынесению постановлений о назначении административных наказаний являются одним из элементов (составной частью) административно-деликтной юрисдикции полиции (органов внутренних дел), к которым следует отнести также подведомственность и непосредственное осуществление деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Имеющиеся сегодня представления о понятии субъекта административной юрисдикции не в полной мере соответствует реальному его содержанию. Из понятия субъекта административной юрисдикции безосновательно исключаются полномочия по применению мер административного пресечения и мер административного предупреждения.

Под субъектом административной юрисдикции следует понимать предусмотренный нормами административного права субъект (орган, представитель власти), уполномоченный разрешать административные споры (конфликты), осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а при наличии соответствующих правомочий применять меры административного предупреждения, административного пресечения и административных наказаний.

Под субъектом административно-деликтной юрисдикции следует считать предусмотренный нормами административно-деликтного права субъект (орган, представитель власти, должностное лицо), уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях на различных его стадиях в пределах компетенции, установленной законодательством об административных правонарушениях и иными нормативно-правовыми актами. Анализ компетенционных полномочий субъекта административной юрисдикции позволяет сделать вывод, что не любой такой субъект обладает правом рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения постановления об административном наказании.

Полномочиями по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях в органах внутренних дел обладают только определенные ст. 23.3 КоАП РФ должностные лица. Из перечня категорий этих должностей безосновательно исключены должности заместителей начальников полиции общественной безопасности, начальники подразделений участковых уполномоченных полиции и их заместители и некоторые другие категории сотрудников полиции. Включение этих должностей

в ст.23. 3 КоАП РФ позволит более профессионально и оперативно рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить по ним решения.

Анализ содержания имеющихся на сегодняшний день взглядов уче-ных-административистов показывает, что некоторые особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, которые они выделяют (единоличный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, право налагать в качестве административного наказания административный штраф и предупреждение, право назначения административного наказания без составления протокола и др.) присущи практически всем органам административной юрисдикции, следовательно, представляется неверным выделять в качестве особенностей административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел те из них, которые присущи не только им, но другим административно-юрисдикционным органам и их должностным лицам.

К особенностям административно-деликтной юрисдикции органов внутренних дел следует отнести:

1) широкий круг разнородных административных правонарушений, по которым должностные лица ОВД вправе принимать решения, большая часть из которых связана с нарушениями правил дорожного движения, посягает на общественный порядок, общественную безопасность и порядок управления;

2) наличие административно-юрисдикционных полномочий по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях у относительно широкого круга должностных лиц;

3) наличие административно-юрисдикционных полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях у большинства категорий должностных лиц полиции;

4) кроме рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, на органы внутренних дел возлагается обязанность по

пресечению и процессуальному оформлению правонарушений, подведомственных другим органам административной юрисдикции;

5) на органы внутренних дел возложена обязанность по исполнению постановлений о назначении некоторых административных наказаний, применяемых судьями.

Выделенные особенности в большей степени соответствуют именно особенностям административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях по месту их совершения или по месту жительства согласно современной редакции Кодекса РФ об административных правонарушениях существенно ущемляет права граждан, которые фактически проживают по месту пребывания (временное место жительства).

Предусмотренная законом возможность по ходатайству заинтересованных лиц проводить рассмотрение дел об административных правонарушениях по месту их фактического проживания, то есть и по месту пребывания станет еще одним шагом на пути совершенствования административно-деликтного законодательства России и в большей степени обеспечит соблюдение конституционных прав граждан РФ.

Современная редакция ст.2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях сегодня фактически позволяет прекратить любое дело об административном правонарушении, так как понятие малозначительности законом не разъясняется и определяется субъективно правоприменителем. Данное обстоятельство неоправданно расширяет полномочия должностных лиц, обладающих административно-юрисдикционной компетенцией, и создает условия для злоупотреблений и коррупции. Установление ограничений на применение этой нормы, определение конкретных видов дел об административных правонарушениях, по которым не допускается прекращение производства, будет являться важным фактором укрепления законности в

административно-деликтном производстве и инициирует фактор справедливости принимаемых решений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. М., 2001.
2. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. М., 1997.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2002
5. Алексеев, А. И. Введение в курс «Правоохранительные органы России» : курс лекций / А. И. Алексеев. — Кисловодск : КГТИ, 2017. — 224 с.
6. Алексеев, А. И. Общий надзор: проблемы и перспективы /А. И. Алексеев // Законность. 2016. № 2. С. 6–9.
7. Алексеев, С. С. Общая теория права. Т. 1 / С. С. Алексеев. —М. : Юридическая литература, 2015. — 360 с.
8. Арбузова, Г. А. Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации : учеб. пособие /Г. А. Арбузова, А. Х. Казарина, И. А. Соколова. — М.: ИПК РК Ген.прокуратуры РФ, 2017. — 104 с.
9. Артемьев, А. М. Административно-правовой статус Министерства внутренних дел России на современном этапе /А. М. Артемьев, Ф. П. Васильев, А. С. Дугенец // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 23–29.
10. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М., 2017. — 400 с.
11. Бабаджанов, И. Х. Правоохранительная деятельность как социальная ценность: некоторые вопросы правовой защиты человека, общества и государства / И. Х. Бабаджанов, В. М. Реуф, С. Г. Хасанова //Мир политики и социологии. 2015. № 7. С. 57–64.
12. Байтин, М. И. Законность и правопорядок в условиях формирования правового государства // Становление правового порядка в российском государстве / М. И. Байтин. — Саратов, 2016. — 180 с.

13. Басков, В. И. Курс прокурорского надзора: учеб. пособие /В. И. Басков, Б. В. Коробейников. — М. : Зерцало, 2017. — 512 с.
14. Басков, В. И. Прокурорский надзор : учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. / В. И. Басков. — М. : БЕК, 2016. — 558 с.
15. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник /Д. Н. Бахрах. — М. : Эксмо, 2017. — 609 с.
16. Беляев, В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений // Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации: 372 Материалы Всерос. науч.-практ. конф. / В. П. Беляев. — Екатеринбург : Изд-во ЮрГЮА, 2016. С. 242–244.
17. Беляев, В. П. О процессуальной форме юридической деятельности / В. П. Беляев // Юрист. 2017. № 8. С. 47–51.
18. Бессарабов, В. Г. Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) / В. Г. Бессарабов // Современное российское право: Федеральное и региональное измерение : сб. статей. —Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 2016. С. 129–132.
19. Бобырев, В. Обеспечение законности при расследовании /В. Бобырев, С. Ефимичев, П. Ефимичев // Законность. 2017. № 1. С. 28–31.
20. Боженок, С. Я. О критериях классификации функций государства / С. Я. Боженок // Российский следователь. 2016. № 11.С. 37–40.
21. Бойков, А. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / А. Бойков, К. Скворцов, В. Рябцев // Уголовное право. 2016. № 2. С. 13–15.
22. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М. : Инфра-М, 2017. — 704 с.
23. Бут, Н. Д. Обеспечение прокуратурой свободы экономической деятельности / Н. Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 16. С. 7–11.

24. Вандышев, В. В. Уголовный процесс. Общая и Особенная части : учебник для юридических вузов и факультетов /В. В. Вандышев. — М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2017. — 720 с.
25. Ванькаев, А. Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации / А. Н. Ванькаев // Российский следователь. 2016. № 10. С. 32–34.
26. Викторский, С. И. Русский уголовный процесс /С. И. Викторский. — М., 2015. — 362 с.
27. Воронин, Д. В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора / Д. В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 346. С. 95–98.
28. Гаврилов, В. В. Слово государственному обвинителю. Поддержание государственного обвинения в суде / В. В. Гаврилов. — Саратов, 2016. — 256 с.
29. Гаджиев, Г. А. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации /Г. А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3 (52). С. 163–167.
30. Гранат, Н. Л. Место и роль органов внутренних дел Российской Федерации в системе органов исполнительной власти / Н. Л. Гранат //Вестник МВД России. 2017. № 4. С. 95–97.
31. Генрих, Н. В. Проблемы совершенствования механизма уголовно-правового регулирования / Н. В. Генрих // Общество и право.2016. № 4 (26). С. 162–167.
32. Глазунова, П. И. Государственное и муниципальное управление: справочник / П. И. Глазунова. — М., 2017. — 496 с.
33. Глебов, А. П. Понятие и структура функций социалистического государства : пособие по спецкурсу «Проблемы теории социалистического государства и права» / А. П. Глебов. — Воронеж, 1974. — 356 с.
34. Гранин, А. Ф. Социалистическая законность и правопорядок (теоретические вопросы охраны правопорядка и укрепления социалистической

- законности в деятельности органов внутренних дел) / А. Ф. Гранин. — Киев, 1970. — 156 с.
35. Гречкина, О. В. К вопросу о понятии административной юрисдикции / О. В. Гудков, А. И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России / А. И. Гудков // Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1. С. 194–197.
36. Измайлова, Ф. Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля) / Ф. Ш. Измайлова // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора : сб. науч. трудов. — М. : Манускрипт, 2016. С. 31–33.
37. Исаенко, В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий / В. Исаенко // Законность. 2015. № 4. 10–14.
38. Исаенко, В. Следственные действия и полномочия прокурора по надзору за ними / В. Исаенко // Законность. 2015. № 2. С. 20–26.
39. Казакова, И. И. Предмет прокурорского надзора за законностью применения административного наказания органами внутренних дел / И. И. Казакова // Современное право. 2016. № 1 (1). С. 87–95.