

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 органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: **ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Выполнил: **Мамед Тахир Фирусович**
слушатель группы № 023,
обучающаяся по специальности
40.05.02 - Правоохранительная
деятельность, 2012 года набора

Руководитель: преподаватель кафедры
административного права КЮИ
МВД России подполковник полиции
А.М. Валиев

Рецензент:

К защите _____
(допущена, не допущена)

Дата защиты «__» _____ 2017 г. Оценка _____

Казань 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Понятие и основные черты административно-юрисдикционной деятельности полиции	7
1.1.Административная юрисдикция как научная категория	7
1.2. Понятие и процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности полиции	13
1.3. Основные черты административно-юрисдикционной деятельности полиции	31
Глава 2. Порядок реализации административно-юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных полиции.....	36
2.1. Возбуждение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции	36
2.2. Рассмотрение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции	46
Глава 3. Актуальные проблемы административно-юрисдикционной деятельности полиции и направления их решения	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	70

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан. Одним из самых содержательных направлений в работе полиции является ее административно-юрисдикционная деятельность, в ходе которой обеспечивается решение целого комплекса задач, связанных с применением мер административного воздействия, а также охраной и защитой прав и свобод человека и гражданина. Однако административно-юрисдикционная деятельность не может существовать изолированно от других направлений административной работы полиции, более того, она логически с ними взаимосвязана, выполняя при этом в соответствующем механизме охранительную функцию. 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.

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.

Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов будет способствовать созданию единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений. А формирование правовой среды, гарантирующей надежное функционирование и устойчивое развитие правового государства в России, в свою очередь неразрывно связано с

состоянием общественной безопасности и правопорядка.

Степень разработанности темы исследования. Широкий круг обязанностей, возложенных на сотрудников полиции по различным направлениям деятельности объясняет повышенный интерес к проблеме правового положения, организации административно-юрисдикционной деятельности сотрудников полиции со стороны ученых-юристов. Фундаментальные основы административно-правовых знаний о деятельности сотрудников полиции представлены в трудах И.И. Веремеенко, В.В. Денисенко, Р.И. Денисова, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, И.Ш. Килясханова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, М.Я. Масленникова, А.Н. Позднышова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья, М.Е. Труфанова, Г.А. Туманова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др. Проблемам организации деятельности сотрудников полиции в конкретно определенных условиях посвящены труды таких ученых, как С.Ю. Волков, А.О. Дрозд, В.Д. Гавловский, И.А. Зайцев, Е.В. Киричек, А.А. Латаев, Н.П. Мышляев, Л.И. Поспелов, В.Н. Прокопенко, А.С. Прудников, Ф.С. Разаренов.

Объект исследования образуют общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления юрисдикционной деятельности сотрудников полиции.

Предмет исследования составляют правовые и организационные основы регулирования формы и методы административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Цель работы состоит в изучении форм и методов административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Задачи работы:

- рассмотреть административную юрисдикцию как научную категорию и правовой институт административного права,
- раскрыть понятие, процессуальную форму реализации административной юрисдикции полиции,

- определить сущность, основные черты административно-юрисдикционной деятельности полиции,
- рассмотреть порядок возбуждения дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции,
- изучить особенности рассмотрение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции,
- выявить актуальные проблемы, связанные с административно-юрисдикционной деятельностью полиции,
- предложить пути, направления и предложения для решения данных проблем.

Методологическую основу исследования образует многоуровневый комплекс методов и способов познания, присущих современной науке. В качестве общенаучного в работе применен системный метод, позволяющий рассмотреть формальное и юридическое содержание служебной деятельности полиции. Специальными для административной деятельности частно-научными методами, использованными в работе, являются: юридическая герменевтика, дающая возможность, кроме интерпретации смысла юридического текста, раскрыть еще и смысл правовой ситуации; статистический, позволивший исследовать количественно - качественные показатели состояния законодательства и практики его применения.

Глава 1. Понятие и основные черты административно-юрисдикционной деятельности полиции

1.1. Административная юрисдикция как научная категория

Сегодня по-прежнему актуальным является вопрос определения границ между реализуемыми административными процедурами и административно-юрисдикционной деятельностью, осуществляемой сотрудниками полиции посредством различных административно-юрисдикционных производств (как административно-деликтного, так и позитивного характера).

Исследование теоретико-правовых основ административно-юрисдикционной деятельности (далее – АЮД) полиции направлено на выработку идей, призванных регулировать государственно-управленческую деятельность в обществе.

Методы познания особенностей АЮД полиции также отражают закономерности некоторого отличия содержания полномочий должностных лиц, имеющих соответствующее специальное звание, от полномочий иных сотрудников ОВД. Законодательное предназначение полиции обусловило специфику решения задач по защите общепризнанных прав и свобод участников общественных отношений. Являясь составной частью органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция осуществляет свою деятельность на основании закона, наделяющего ее сотрудников правом применения мер государственного принуждения. По мнению профессора В.В. Головки, внутриведомственная специализация по осуществлению правоприменительной деятельности, наряду с широким кругом охраняемых полицией общественных отношений, составляют особенности АЮД¹. Рассуждая о применяемых при ее осуществлении мерах государственного

¹ Головки В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С.4-13.

принуждения, следует также отметить, что производство по делам об административных правонарушениях и исполнение отдельных видов административных наказаний, законодательно отнесены к числу основных направлений деятельности полиции.

Рассматривая АЮД полиции как объект научного познания, следует раскрыть систему специальных методов изучения материальных и процессуальных административно-правовых норм, актов их применения, соответствующих субъективных прав и обязанностей.

Основу методологии исследования АЮД полиции составляет концептуальный метод. Его суть состоит в сопоставлении научных взглядов на раскрытие понятия и содержания АЮД, а также особенностей административно-юрисдикционных производств. Указанные производства неразрывно связаны с определенным процессом, а регулирующие такой процесс правовые нормы обладают важным системным качеством, а именно статусом норм административно-процессуального права².

При этом, концептуальное представление о сущности теоретической конструкции административного процесса позволяет говорить о двух сформировавшихся равноправных его концепциях «юрисдикционной» и «управленческой». По мнению основоположников «юрисдикционной» концепции, предметом административного процесса является разрешение споров, относящихся к компетенции административных органов, а также применение ими соответствующих мер воздействия.

Так, профессор Н.Г. Салищева определяет «административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»³.

Суть «управленческой» концепции заключается в том, что определенные

² Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 10.

³ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР, М., 1964. С. 16.

законом административно-процессуальные правила составляют правовую основу осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органов власти. Так, по мнению В.М. Манохина, административный процесс состоит «не только в разрешении индивидуальных административных дел, но в реализации административно-правовых норм»⁴. Указывая на юридически ярко выраженную управленческую природу административного процесса, профессор В.Д. Сорокин полагал, что в его составе существует два вида производств, одни из которых характеризуются юрисдикционным, а другие управленческим содержанием⁵. Между тем и сегодня остается множество проблем в правовой регламентации управленческих отношений.

Профессор А.И. Каплунов полагает, что современная теоретическая конструкция не ограничивается перечисленными концепциями и основана на «трех основных подходах к пониманию административного процесса: управленческом, судебном и комплексном (объединяющим первые два подхода)»⁶. Профессор В.В. Головкич считает, что содержание управленческой исполнительно-распорядительной деятельности значительно шире административно-процессуальной. Управленческая деятельность наряду с правовыми отношениями включает в себя и неправовые отношения (организационные, материально-технические), которые не подвергаются процессуальному регулированию⁷.

Делая вывод о понятии и содержании АЮД профессор Головкич справедливо утверждает, что административный процесс и составляющие его административные производства пока еще не обеспечены в необходимой мере

⁴ Манохин В.М. Органы советского государственного управления. С. 45

⁵ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2012. С. 28.

⁶ Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для реализации научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28

⁷ Головкич В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в современном административном процессе // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 года. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014 Ч. 2. С. 91.

должным правовым регулированием, а современная АЮД охватывает не только административно-деликтное производство, но и нормативное, правонаделительное, правоприменительное производство позитивного характера.

Таким образом, концептуальный метод познания позволяет понять функциональную роль АЮД полиции на определенном этапе ее развития. В исследовании АЮД полиции важную роль играет исторический метод. Его суть состоит в применении методики отслеживания процесса изменения административно-правовых норм в исторической ретроспективе.

Так, около 150 лет назад исследуемое административно-правовое явление рассматривалась в форме полицейского права с учетом широкого понимания полицейской деятельности. Его современники придерживались мнения о том, что если человек собственными силами и средствами не может создать условий своей безопасности, «... то помощь ему должна явиться деятельностью других, называемая полицейскою»⁸. В итоге исторический метод позволяет, например, учитывать имевшуюся в конце XIX века относительную самостоятельность полицейского права как отрасли, а также имеющуюся в начале XXI века новую правовую основу полицейской деятельности⁹.

Таким образом, развитие современного полицейского процесса требует дальнейшего теоретико-правового обоснования, а прикладное значение перспективных исследований АЮД полиции заключается в выявлении значимых процессуальные проблем в контексте реформирования современного административного законодательства. При изучении АЮД полиции может использоваться онтологический метод, то есть метод анализа административно-правовых норм, содержания актов их применения, прав и обязанностей субъектов АЮД.

⁸ Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 5,6,13.

⁹ Андриевский И.Е. Полицейское право. – СПб., 1874. – С. 17. 4 Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2015. № 1(1). С. 6

Как уже было отмечено, современными учеными высказываются самые различные мнения по вопросам системы административного процесса, места административной юрисдикции в нем, выявления правовой природы административно-юрисдикционных производств. Анализируя полномочия должностных лиц, осуществляющих АЮД, профессор А.С. Дугенец одним из первых обратил внимание на наличие двух разномасштабных онтологических подходов к вопросу о структуре исследуемого процесса¹⁰. Отдавая предпочтение «узкому» пониманию административной юрисдикции, как самостоятельному виду правоохранительной деятельности, охватывающему рассмотрение дел об административных правонарушениях, он не исключает существование и «широкого» понимания этого правового явления. К таковому он относит осуществление правоохранительной, правоприменительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов), включающее производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, дисциплинарное и согласительное производство¹¹. Исследование АЮД полиции должно осуществляться с помощью социально-психологического метода. Он позволяет выявить субъективное отношение различных социальных слоев общества к актам административного правоприменения. Указанный метод имеет большое значение для предупреждения возможного злоупотребления административно-юрисдикционными полномочиями. Такие негативные факты могут проявляться не только там, где используется административное усмотрение, но и в иной правоприменительной деятельности должностных лиц полиции.

Актуальность применения данного метода обусловлена прослеживающейся в 2016 году тенденцией снижения качества административной практики полиции в большинстве регионов, и как следствие,

¹⁰ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография / А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2013. – С. 9.

¹¹ Денисенко В.В., Поздышев А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М.: ГУК МВД России, 2012. – С. 7.

увеличения на четверть числа прекращенных дел об административных правонарушениях.

К числу специальных методов исследования следует отнести так называемый прогнозный метод, который направлен на перспективное совершенствование правовых основ АЮД полиции, выработку моделей соответствующих административно-процессуальных норм и их экспериментальную проверку.

Такого рода прогнозная методология исследования должна быть применена к проекту нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП)¹², внесенному в декабре 2015 года в высший законодательный орган государства. Подготовленный законопроект № 957581-6 соответствует применявшимся ранее подходам к правовому регулированию отношений, составляющих институт административной ответственности. Параллельная кодификация регионального законодательства об административной ответственности будет способствовать окончательному разрешению вопроса о несогласованности некоторых положений в сфере реализации административно-процессуальных полномочий, содержащихся в ч.2 ст.3; п.11 ч.1 ст.12 и п.8 ч.1 ст.13 Федерального закона «О полиции». В итоге полиция будет наделена правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных региональными законами. Однако, прогнозирование правоприменительной модели нового кодифицированного акта, проводимое на основе анализа компетенционных полномочий сотрудников полиции, позволяет сделать вывод об увеличении общего количества правонарушений, по которым сотрудники полиции вправе осуществлять первоначальное процессуальное документирование (составлять протоколы). Так, по предварительным аналитическим данным МВД России,

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст.1.

объем такого рода правоприменительной компетенции полиции возрастет более чем на 30 составов административных правонарушений.

Специальные методы научного познания особенностей АЮД полиции конкретизируются в частных методах, представляющих собой определенные модели действия в процессе исследования той или иной административно-правовой нормы, той или иной административно-правовой ситуации. Впрочем, приведенная выше система специальных методов научного познания АЮД полиции, вовсе не является исчерпывающей.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции как объект научного познания основывается на системе объективно истинного знания, создающейся как наукой в целом, так и самостоятельной отраслью российского права административно-процессуальным правом. Подобная система порождает богатство применяемых научных методов исследования. Их видовое разнообразие обусловлено особенностями административно-процессуальных норм и возникающими административно-процессуальными правоотношениями.

1.2. Понятие и процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности полиции

Вопрос об определении сущности и понятия форм административной деятельности полиции в течение всего периода существования органов внутренних дел остается важным и актуальным. Анализ сущностных качеств исследуемого правового явления в отечественном законодательстве позволяет говорить о том, что административная юрисдикция полиции представляет собой процессуальную деятельность соответствующих должностных лиц по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров, по правовой оценке поведения их участников, а также в необходимых случаях по

применению мер юридической ответственности.

Как известно, наличие законодательства, отражающего современные социальные потребности любого общества, является основным условием эффективного правового регулирования. В свою очередь, последнее всегда предполагает разработку системы специальных мер, создающих необходимые условия для точного осуществления принимаемых государством правовых установлений.

Ни для кого не секрет, что, поскольку реализация таких мер практически всегда связана со спором о праве, она зачастую не исключает возникновения самых различных конфликтных ситуаций в системе "власть - подчинение". При этом подобного рода конфликты могут иметь место не только в связи с несоблюдением участниками общественных отношений предусмотренных законом правовых норм, но и по поводу реализации возложенных на них служебных (должностных) полномочий. Это оказывает на правовую систему любого государства существенный дезорганизующий эффект, выражающийся в фактическом несоблюдении его национальных и общественных интересов. В таких случаях надежная юридическая защита государства и личности может быть обеспечена посредством определенной корректировки поведения участников общественных отношений. Основную же корректирующую функцию в системе правового регулирования таких отношений выполняет правоохранительная деятельность полиции.

Сущность административной юрисдикции полиции выражается в ее научном и национально-законодательном определении.

В отечественной юридической науке еще в начале XX столетия юрисдикционный способ защиты общественных интересов противопоставлялся проявлениям "самоуправства и мести, этим диким видам правосудия".¹³ Исследуя сущность административной юрисдикции, профессор А.П. Шергин одним из первых обосновал современную научную точку зрения на то, что

¹³ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2012. С.7.

"юрисдикция является одним из фундаментальных видов государственной деятельности с присущими ей целями, содержанием и субъектами осуществления".¹⁴ Называя юрисдикцию центральным самостоятельным видом правоохранительной деятельности, профессор указывает на ее взаимосвязь с основами управления, а также с наличием реальной возможности защиты нарушенных прав. Концептуальное понимание административной юрисдикции конца 70-х гг. прошлого века позволяло видеть в ней "вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях (отдельных видах преступлений) и принятие решения по ним в установленных законом формах и порядке".

Так, административная деятельность органов внутренних дел (полиции) это «исполнительно-распорядительная (управленческая) деятельность по организации работы подразделений и служб органов внутренних дел и практическому осуществлению административно-правовыми способами и средствами возложенных функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью»¹⁵.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции осуществляется в регламентированных законом процессуальных формах и порядке. Так, в зависимости от характера индивидуальных административных дел в рамках единого института административно-юрисдикционной деятельности выделяют определенные ее виды - административные производства, каждый из которых отличается своеобразием, конкретным назначением, организационно-правовыми формами, субъектами и так далее.

¹⁴ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской НПК, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 10.

¹⁵ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2012. С.8.

Считая совокупность административных производств базовой характеристикой административной юрисдикции, ученые выделяют такие виды:

- 1) производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) дисциплинарное производство;
- 3) производство по жалобам.

В юридической литературе многими авторами предлагается следующая классификация административно-юрисдикционного производства:

- а) производство по применению мер принуждения в государственном управлении;
- б) дисциплинарное производство;
- в) производство по делам об административных правонарушениях;
- г) производство по применению мер материального воздействия.

Производство по делам об административных правонарушениях является наиболее регламентированным и исследованным видом административного производства. Его можно определить как совокупность осуществляемых на основании закона компетентными субъектами процессуальных действий по разрешению дел об административных правонарушениях. Производство по делам об административных правонарушениях является способом и формой осуществления административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Только в рамках такого производства и с его помощью компетентные должностные лица органов внутренних дел могут реализовывать свои юрисдикционные полномочия, применять к правонарушителям меры административного принуждения, в особенности административные взыскания. Основные исчерпывающие положения и принципы производства по делам об административных правонарушениях закреплены в соответствующих статьях разделов IV и V КоАП РФ: обстоятельства, исключающие производство (ст. 247); виды доказательств (ст. 251); требования процессуальных документов, в частности протокола (ст. 254-257), постановления по делу (ст. 283-286) и т.п.;

меры обеспечения производства (ст. 260); права участников производства (ст. 268-275); сроки и порядок рассмотрения дел (ст. 277-279).

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой совокупность последовательных, взаимосвязанных, поэтапно осуществляемых процессуальных действий, которые именуются стадиями производства. В действующем законодательстве такие стадии специально не выделяются, но большинство ученых определяет следующие стадии производства:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесения по делу постановления;
- 3) обжалование постановления по делу об административном правонарушении (факультативная стадия);
- 4) исполнение постановления о наложении административного взыскания.

Анализ законодательства позволяет выделить два вида производства по делам об административных правонарушениях - обычное и упрощенное. Обычное производство осуществляется в большинстве дел и детально регламентируется действующим законодательством. Оно предусматривает составления протокола; определяет содержание, виды мер пресечения и порядок их применения, права и обязанности участников производства; порядок рассмотрения дел; факты, обстоятельства, являющиеся доказательствами, и т.д. Упрощенное производство применяется относительно небольшого количества правонарушений, прямо предусмотренных ст. 258 КоАП РФ. Такое производство характеризуется минимальным количеством процессуальных действий и их оперативностью. Протокол о правонарушении не составляется, должностное лицо, обнаружившее правонарушение, одновременно принимает и исполняет решение о наложении взыскания (штрафа или предупреждения). Оформление уведомления осуществляется путем вручения официального письменного предупреждения или другим установленным законом путем (например, отметка в талоне предупреждений).

Дисциплинарное производство. Дисциплинарное производство представляет собой это регулируемую правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий. Нормы о дисциплинарном производстве — это процессуальная форма, использование которой позволяет эффективно осуществить материально-правовые нормы дисциплинарной ответственности.

Учитывая наличие различных видов трудовых отношений (производство, учеба, собственно государственная служба, военная служба, служба в органах внутренних дел, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.п.), производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в настоящее время регламентировано многими нормативно-правовыми актами. Так вопросы, касающиеся производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, регламентируют, например:

- Устав о дисциплине работников рыболовецкого флота РФ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 708;
- Дисциплинарный устав таможенной службы РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396;
- Устав о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 744;
- Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621.

Общее, что характерно для производства по привлечению к дисциплинарной ответственности независимо от специфического характера службы, заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим имеющим право назначать) совершившего служебный проступок на должность. Объясняется это тем, что дисциплинарное взыскание может быть наложено, как правило, в порядке служебного подчинения, т.е. руководителем, обладающим в отношении

подчиненных работников дисциплинарной властью, суть которой состоит в совокупности полномочий, предоставленных определенным должностным лицам или руководителям предприятий, учреждений или организаций по применению мер поощрения и мер дисциплинарных взысканий к подчиненным по службе работникам. Налицо, следовательно, специальный субъект применения этой власти.

В действующем законодательстве, задачи производства по привлечению к дисциплинарной ответственности четко не прописаны анализируя процессуальные нормы, регламентирующие производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в различных отраслях государственного управления, и положив в основу анализа тот факт, что данный вид производства является составной частью административно-юрисдикционного, можно сделать вывод о том, что общие положения в процессуальной форме, стадиях процессуальной деятельности действуют и здесь, хотя и имеют определенную специфику.

Производство по жалобам граждан. Обращение граждан в органы внутренних дел по вопросам обеспечения законности является их конституционным правом. Оно закрепляется положениями ст. 33 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Жалобы занимают особое место среди обращений граждан. Реализация конституционного принципа законности предполагает неукоснительное соблюдение прав и законных интересов граждан, позволяет эффективно защищать их от любых нарушений. Право на подачу жалобы - один из действенных способов устранения возможных нарушений законности, важный гарант восстановления нарушенных субъективных прав. Как и любому другому административному производству, производству по жалобам граждан присущи определенные стадии:

- 1) возбуждение производства по жалобе;

- 2) собственно рассмотрение жалобы и принятие по ней решения;
- 3) обжалование или решения по жалобе;
- 4) исполнение решения по жалобе.

Должностные лица органов внутренних дел при рассмотрении жалоб граждан обязаны внимательно вникать в их суть, в случае необходимости требовать у исполнителей материалы их проверки, принимать другие меры для объективного решения затронутых автором жалобы вопросам, выяснение и устранение причин и условий, побуждающих к написанию жалобы. К проверке жалоб могут привлекаться внештатные сотрудники органов внутренних дел и представители общественности. По результатам проверки жалоб составляется мотивированное заключение, которое должно содержать объективный анализ собранных материалов. Если во время проверки выявлены нарушения прав граждан, недостатки в деятельности органов внутренних дел, злоупотребления должностных лиц властью или служебным положением, то в заключении должно быть указано, какие конкретно меры приняты к устранению этих нарушений и наказание виновных. Заключение подписывается лицом, производившим проверку, и утверждается руководителем органа, подразделения внутренних дел. Решения, принимаемые по жалобам, должны быть обоснованными. Должностное лицо, признав жалобу подлежащей удовлетворению, обязано обеспечить своевременное и правильное исполнение принятого решения.

Если в качестве критериев классификации видов юрисдикционной деятельности органов внутренних дел выбрать характер, особенности и степень сложности фактической стороны административных правонарушений и связанную с этим сложность юрисдикционной процедуры (имеются в виду ее объем и границы), то можно привести следующую классификацию административно-юрисдикционных производств в органах внутренних дел:

- а) производство в органе административной юрисдикции первой инстанции;
- б) ускоренное производство;

в) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности;

г) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции (например, должностным лицом высшего ранга (должности) по сравнению с сотрудником полиции, который первоначально рассматривал материалы административного дела. Как уже отмечалось, все из рассмотренных выше административных производств имеют факультативную стадию - обжалование принятого органом административной юрисдикции первой инстанции решения).

Характеристика особенностей административно-юрисдикционной деятельности полиции предполагает обращение к особенностям самой административной юрисдикции, среди которых:

- наличие ее специфического предмета – конкретного административно-правового спора;

- возможность или необходимость применения соответствующих мер юридической ответственности к виновной стороне административно правового спора.

Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность сопряжена с возможностью применения мер административного принуждения, а это означает необходимость ее осуществления в рамках законодательно установленных запретов, предписаний и дозволений. Несмотря на то, что административная юрисдикция – одно из основных направлений деятельности полиции, в законодательстве Российской Федерации, регулирующем деятельность российской полиции, понятие «административная юрисдикция» не используется.

Функция административной юрисдикции полиции вытекает из основных направлений ее деятельности, в числе которых «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений» и «производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных

наказаний»¹⁶.

В этой связи Федеральным законом РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагается ряд обязанностей: выявлять причины преступлений и административных правонарушений, а также условия, которые способствуют их совершению, принимать меры по их устранению. Выявлять лиц, имеющих намерение совершить правонарушение и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу. Обеспечивать безопасность граждан и порядок в общественных местах; пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции.

Для реализации возложенных обязанностей, сотрудники полиции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ч.1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

Таким образом, осуществление административной юрисдикции выступает и как право и как обязанность сотрудников полиции. Кроме того, Кодексом РФ об административных правонарушениях определены подведомственность дел об административных деликтах, отнесенных к компетенции органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3), перечень административных правонарушений, по которым должностным лицам органов внутренних дел (полиции) предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях (п.1 ч.1 ст. 28.3), а также право составлять протоколы о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: о доставлении (п.1 ч.1, ч.3 ст.27.2), об административном задержании (п.1 ч. 1 ст. 27.3, ст. 27.4) и др.

¹⁶ Пункты 2 и 5 ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

Административная юрисдикция полиции, имеющая сложную по своему составу нормативно-правовую основу, включает в себя материальные, процессуальные и компетенционные нормы.

Административно-юрисдикционный процесс охватывает применение всех названных норм. Процессуальная часть этой деятельности осуществляется главным образом на основе норм КоАП РФ, хотя не исключено, что отдельные вопросы уточняющего характера могут регламентироваться и ведомственными приказами (образцы административно-процессуальных документов, алгоритм действий должностных лиц полиции, осуществляющих административно юрисдикционную деятельность, порядок регистрации материалов об административных правонарушениях и др.).

Так, руководствуясь статьей 6 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, (утвержденного приказом МВД РФ от 30 апреля 2012 г. № 389), оперативный дежурный по результатам выяснения обстоятельств факта совершения лицом административного правонарушения:

- составляет протокол об административном правонарушении;
- выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в случаях, предусмотренных статьей 28.7 КоАП РФ;
- выносит постановление о прекращении дела об административном правонарушении при наличии оснований, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ;
- передает или направляет материалы дела об административном правонарушении должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении.

Административно-юрисдикционная деятельность может осуществляться как судебными, так и несудебными административно-юрисдикционными органами. При этом органы внутренних дел (полиция) являются одним из

множества субъектов административной юрисдикции.

Таким образом, административно-юрисдикционной деятельности полиции присущи как общие признаки юрисдикции вообще и административной юрисдикции в частности, так и особенности, обусловленные ролью и местом органов внутренних дел (полиции) в системе правоохранительных органов.

Особенности административно-юрисдикционной деятельности российской полиции обусловили следующие моменты.

1. Наибольшая подведомственность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых во внесудебном порядке. В настоящее время в КоАП РФ доминирует позиция приоритета судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях над внесудебным. Это обеспечивается, в частности тем, что только судьи вправе назначить любой из закрепленных в КоАП РФ видов административных наказаний, в то время как во внесудебном порядке могут быть назначены предупреждение и административный штраф.

Всего к подведомственности органов внутренних дел (полиции) отнесено 72 статьи об административных правонарушениях или 12,0 % от общего количества статей (600), которыми КоАП РФ установлена административная ответственность (по состоянию на 1 января 2017 года). Если учитывать, что органы внутренних дел (полиция) составляют менее 1,5 % (1,43%) от общего количества субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, то явно просматривается значительный объем административно-деликтной юрисдикционной компетенции полиции.

2. Сочетание исключительной и альтернативной с приоритетом полномочий органов внутренних дел (полиции) подведомственности дел об административных правонарушениях. Анализ подведомственности дел об административных правонарушениях позволяет выделить два варианта подведомственности органам внутренних дел (полиции) дел об административных правонарушениях:

1) исключительная подведомственность охватывает составы административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено только к полномочиям органов внутренних дел (полиции).

2) альтернативная подведомственность с приоритетом полномочий органов внутренних дел (полиции) предусматривает возможность рассмотрения дела об административном правонарушении двумя и более уполномоченными на то субъектами, при этом приоритет первоочередного рассмотрения такого дела принадлежит органам внутренних дел (полиции), которым наряду с этим предоставлено право передать дело об административном правонарушении на рассмотрение судье.

Говоря о данной особенности административно-юрисдикционной деятельности полиции, нельзя обойти вниманием передачу законодателем части статей КоАП РФ под юрисдикцию подразделений войск национальной гвардии. КоАП РФ в соответствии с введением новой государственной военной организации регламентирует положение статьи 23.85. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации (введена Федеральным законом от 03.07.2016 N 227-ФЗ). Теперь федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4, 4.1 и 5 статьи 20.8, статьями 20.10 - 20.12, 20.14, частями 1, 3 и 4 статьи 20.16 (в отношении частной охранной деятельности), частями 1 и 2 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении частной охранной деятельности) КоАП РФ. В соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях Приказом от 06.10.2016 № 268 утвержден Перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Некоторые протоколы об

административных правонарушениях, которые вправе составлять должностные лица войск национальной гвардии:

1. Ст. 17.10 КоАП РФ «Нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации»;
2. Ст. 17.12 КоАП РФ «Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов».
3. Ст. 18.2 КоАП РФ «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне»;
4. Части 1 и 6 ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации»;
5. Часть 1 ст. 19.4 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»;
6. Ст. 19.4.1 КоАП РФ «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля»;
7. Часть 1 ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»;
8. Ст. 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения»;

Войска национальной гвардии РФ являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

(согласно Федеральному закону от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»)¹⁷. Исходя из текста федерального закона, можно сделать вывод, что полномочия Национальной гвардии ближе к полномочиям сотрудников полиции, чем внутренних войск. Многие статьи данного нормативно-правового акта полностью копируют положения федерального закона "О полиции", а это значит, что административно-юрисдикционная деятельность приобретает еще больший масштаб, что должно в свою очередь привести к еще большей эффективности такой деятельности, а именно к предупреждению и пресечению правонарушений, а также обеспечению общественной и государственной безопасности.

3. Внутриведомственная специализация при возбуждении дела об административном правонарушении, осуществлении административного расследования и при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Специализация правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности полиции просматривается как в юрисдикционной стадии производства по делам об административных правонарушениях, так и в стадии административного расследования (возбуждения) дела об административном правонарушении.

В частности, протоколы об административных правонарушениях лиц, не достигнувших возраста 18 лет, составляют в подавляющем большинстве сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних. Возбуждение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушениями паспортно-регистрационных правил и их административное расследование в компетенции подразделений паспортно-регистрационной работы и участковых уполномоченных полиции.

¹⁷ Федеральный закон "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" от 03.07.2016. - № 226. – Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 01.04.17)

Возбуждение дел об административных правонарушениях (административное расследование) в сфере безопасности дорожного движения и их рассмотрение находится в компетенции сотрудников ГИБДД и участковых (старших участковых) уполномоченных полиции.

4. Широкий круг должностных лиц полиции, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями (правом составления протоколов об административных правонарушениях и протоколов о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также рассмотрения дел об административных правонарушениях).

5. Полномочия сотрудников органов внутренних дел (полиции) на применение всех предусмотренных КоАП РФ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ.

6. Право сотрудников полиции осуществлять упрощенное административно-деликтное производство, назначая административное наказание на месте правонарушения без составления протокола об административном правонарушении.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе.

7. Возможность возбуждения дела об административном правонарушении без составления протокола об административном правонарушении и вынесения постановления по делу об административном правонарушении без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Такая возможность предусмотрена частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ, в частности, в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, совершенного с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в

автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, либо в случае подтверждения в соответствии с частью 2 статьи 2.6.1 КоАП РФ содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица. В этом случае протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ.

Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе, предусмотренной частью 7 статьи 29.10 КоАП РФ, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг с учетом правил оказания услуг почтовой связи в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Указанный экземпляр постановления в форме электронного документа либо информация, содержащаяся в постановлении, также могут быть направлены лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, при условии регистрации такого лица в единой системе идентификации и аутентификации и наличия согласия такого лица на получение указанных в настоящей части постановления либо

информации с использованием иных средств информационных технологий, включая региональные порталы государственных и муниципальных услуг, и (или) с использованием подвижной радиотелефонной связи.

8. Единоличный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. КоАП РФ закреплены как коллегиальные органы административной юрисдикции, так и субъекты, осуществляющие рассмотрение дел об административных правонарушениях единолично. К коллегиальным органам относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

9. Осуществление сотрудниками полиции административно-юрисдикционных полномочий как в строгом соответствии с установленными законодательными и иными нормативными правовыми актами процедурами, так и в порядке усмотрения. Исходя из требований приоритета соблюдения прав и свобод физических лиц и законных интересов юридических лиц, административно-юрисдикционная деятельность осуществляется на основе целого ряда законодательных и иных нормативных правовых актов, достаточно подробно регламентирующих те или иные действия и полномочия сотрудников полиции, например, по составлению протокола об административных правонарушениях, их рассмотрению и пр.

Итак, на органах внутренних дел (полиции) при осуществлении ими административно-юрисдикционной деятельности лежит значительная доля нагрузки по практической реализации законов, целей и задач исполнительной ветви власти: обеспечение безопасности личности, общества и государства, создание условий, способствующих благополучию граждан, общества, развитию экономики страны; обеспечение условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни людей. Административно-юрисдикционная деятельность полиции имеет более конкретные цели и задачи, определяемые ст. 1.2, 3.1, 24.1 КоАП РФ, но, по большому счету, они во многом совпадают с

целями и задачами органов исполнительной власти.

1.3. Основные черты административно-юрисдикционной деятельности полиции

Российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан. Конституция Российской Федерации¹⁸ провозглашает Россию демократическим правовым государством, где данные права являются высшей ценностью. А признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод является первоочередной обязанностью государства.

Именно органы внутренних дел стоят впереди на страже общественного порядка и общественной безопасности, в борьбе с преступностью и правонарушениями. Одним из самых содержательных направлений в работе полиции является ее административно-юрисдикционная деятельность, в ходе которой обеспечивается решение целого комплекса задач, связанных с применением мер административного воздействия, а также охраной и защитой прав и свобод человека и гражданина. Однако административно-юрисдикционная деятельность не может существовать изолированно от других направлений административной работы полиции, более того, она логически с ними взаимосвязана, выполняя при этом в соответствующем механизме охранительную функцию. По мнению И.А.Адмираловой, "...административно-юрисдикционная деятельность является составной частью административной деятельности органов внутренних дел и, соответственно, обладает всеми чертами последней. Вместе с тем административно-юрисдикционная деятельность имеет специфические черты, которые позволяют говорить о ней

¹⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

как о самостоятельном виде административной деятельности"¹⁹.

Исследуя эти черты, российские ученые под административной юрисдикцией стали понимать правоохранительную, правоприменительную, государственно-властную, квазисудебную деятельность по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов), включающих осуществление должностными лицами производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарного и согласительного производства.

Итак, основные черты административно-юрисдикционной деятельности включают в себя следующее.

1. Подконтрольность. Данный признак административно-юрисдикционной деятельности проиллюстрирован и регламентирован законодательстве Российской Федерации. Федеральный закон «О полиции» закрепляет положения о том, что деятельность полиции, в том числе и административно-юрисдикционная, подвержена контролю со стороны государства. Кем осуществляется данный контроль? Согласно вышеуказанному закону, такие полномочия имеют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. К субъектам, которые вправе осуществлять общественный контроль за административно-юрисдикционной деятельностью полиции относят граждан РФ, различные общественные объединения. Важным аспектом является ведение контроля за обеспечением и реализацией прав тех граждан, которые находятся в местах принудительного содержания. В таком случае субъектами, имеющими право осуществлять контроль за административной юрисдикцией полиции имеют общественные советы.

Вполне понятно, для чего необходим контроль за любой деятельностью. Такая форма регулирования и контролирования действий направлена на обеспечение максимальной прозрачности осуществления деятельности

¹⁹ Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное право и процесс. 2015. № 5. С.12

полиции, на подтверждение того факта, что каждое решение принимается строго по букве закона и любое нарушение положений законодательства повлечет неблагоприятные последствия. Контролируемая деятельность имеет большую тенденцию к развитию и эффективности.

Стоит сказать, что механизм контроля как со стороны граждан, так и со стороны государственной власти, не включает в себя вмешательство в процессуальную, оперативно-разыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

2. Следующей чертой административно-юрисдикционной деятельности полиции является ее государственно-властный характер. В данном аспекте проявляется важное различие между оперативно-разыскной и административной деятельностью.

Выражением государственно-властного характера административно-юрисдикционной деятельности полиции является тот факт, что на полицию со стороны государства возлагается возможность осуществления действий, с использованием государственно-властных полномочий. Деятельность от имени государства строго регламентирована, законом предусмотрена ответственность за невыполнения предписаний законодательства. Государственно-властный характер, как признак, характеризующий административно-юрисдикционную деятельность полиции, позволяет применять такие меры государственного принуждения, как предупредительные меры, меры пресечения, меры административно-процессуального обеспечения и меры наказания.

2. Подзаконность. Такой признак административно-юрисдикционной деятельности устанавливает тот факт, что сотрудники полиции должны действовать только исходя из положений, четко прописанных в законодательстве. Форма, предел, порядок таких действий не должен повлечь собой нарушение прав граждан. Также признак подзаконности указывает на то, что нормативные акты, издаваемые МВД России и его территориальными органами различных уровней (приказы, инструкции, указания и т.д.) должны базироваться на правовых нормах.

4. Широкий объем дискреционных полномочий. Характерной чертой административно-юрисдикционной деятельности полиции является возможность осуществления тех или иных действий по своему усмотрению. Такие действия базируются на положениях законодательства, такой механизм дискреционности нормативных правовых актов, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность полиции, обусловлен такими факторами, что ситуации, с которыми имеют дело ее сотрудники, чаще всего являются наиболее неопределенными и быстро сменяющимися, а поэтому в данном случае приветствуется самостоятельное и оперативное решения для устранения всевозможных препятствий.

5. Организующий характер. В отличие от оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной деятельности, основу содержания административной деятельности полиции составляет положительная, созидательная работа по организации и развитию общественных отношений, которые возникают в связи с пребыванием людей в местах массового скопления граждан, так же при проведении различных массовых мероприятий, необходимостью обеспечения безопасного дорожного движения, функционированием объектов, которые представляют повышенную опасность для окружающих.

Применение норм административного права в процессе административно-юрисдикционной деятельности полиции во многих случаях, направлено на решение многочисленных вопросов по организации, которые появляются при правомерном поведении граждан в общественных местах, деятельности предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц.

6. Профилактическая направленность. Высокие показатели административно-юрисдикционной деятельности достигаются только при глубоком, всестороннем изучении состояния общественного порядка, общественной безопасности, причин и условий, которые способствуют совершению правонарушений, действенной обоснованной расстановке сил и средств, а также при высоком проффесеонализме. Средства административной юрисдикции активно развивались на протяжении многих лет, государство

также активно стремилось к формированию необходимых гарантий защиты прав и свобод граждан, в отношении которых осуществлялось соответствующее государственное воздействие. Такой подход был вызван формированием международно-правовых стандартов и методов обеспечения прав и свобод человека, а также развитием внутренней административной политики, касающейся защиты прав и свобод граждан, это демонстрирует профилактическую направленность административной юрисдикции полиции. Не вызывает сомнения тезис о том, что объективно необходимо учитывать публично-правовые интересы и разумно соотносить их с интересами соблюдения прав и свобод граждан, в отношении которых применяются меры административного принуждения, в том числе и административно-процессуального характера. Именно здесь необходимы четкие правила, которые определяют порядок применения мер административного принуждения, а также положения, которые могут обеспечивать необходимые гарантии правильного и обоснованного осуществления профилактических работ административной юрисдикции.

Таким образом, в изложенном выше значении административная юрисдикция рассматривается как важный инструмент регулирования административной деятельности полиции, призванный обеспечить ее эффективность и законность, а также соответствие общественно значимым целям. Присущие черты административно-юрисдикционной деятельности полиции отличают ее от иных направлений деятельности органов внутренних дел, в частности, от уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельности, что демонстрирует самостоятельность и важность ее осуществления.

Глава 2. Порядок осуществления административно-юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных полиции

2.1. Возбуждение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции.

Участковый уполномоченный полиции в целях эффективного исполнения поставленных задач должен знать и соблюдать предписания законодательных и прочих нормативных актов РФ, формирующих правовую базу его деятельности, использовать методы и формы предотвращения преступлений и прочих нарушений.

Выполняя обязанности, участковый уполномоченный полиции следует порядку производства и оформления срочных (неотложных) следственных мероприятий, производства по административным делам.

Сотрудник полиции должен обладать информацией о задействованных на подведомственной ему территории:

- Средствах и силах органов МВД.
- Представителях общественных организаций правоохранительной направленности.
- Сотрудниках предприятий, ведущих негосударственную (частную) охранную деятельность.

Выполняя функциональные обязанности, участковому уполномоченному полиции надлежит знать дислокацию передвижных и стационарных пунктов патрульно-постовой службы полиции, ГИБДД. Работая на территории, сотрудник должен знать ее особенности, схему дорог, местонахождение и режим работы предприятий, организаций, учреждений, вне зависимости от их типа собственности, а также мест массового отдыха населения, объектов хранения культурно-исторических ценностей, складов, баз, прочих мест содержания материальных ценностей, в том числе, денежных средств,

автостоянок.

Особое внимание участковый уполномоченный полиции должен уделить потенциально опасным участкам. На них, в частности, располагаются оружейные склады, объекты, на которых хранятся взрывчатые вещества, наркотические, психотропные соединения, предметы, изъятые из оборота или ограниченные в нем. Выполняя обязанности участкового полиции, сотрудник должен участвовать в инструктажах представителей общественных организаций правоохранительной направленности.

Права, обязанности участкового уполномоченного полиции определяются в федеральных нормативных актах и локальных документах, принятых в соответствии с ними. Выполняя задачи, сотрудники наделяются рядом полномочий. С их реализацией непосредственным образом связаны должностные обязанности участкового уполномоченного полиции. В рамках служебной деятельности принимаются сообщения, заявления, прочие сведения, касающиеся административных нарушений или преступлений, а также происшествий.

Полученная информация незамедлительно передается в дежурную часть с помощью доступных средств связи. При прибытии в отделение или другое служебное помещение сведения записываются в журнал учета заявлений, обращений и приема граждан.

Обязанности участкового уполномоченного полиции предусматривают рассмотрение поступивших сообщений, заявлений и иных сведений. После принятия информации о нарушениях, происшествиях или преступлениях сотрудник осуществляет ее проверку и принимает по ним меры, допустимые законодательством. При этом, выполняя обязанности участкового уполномоченного полиции, возникает обязанность информировать в рамках своей компетенции заявителей о процессе рассмотрения переданных ими сведений. Кроме этого, он должен уведомлять соответствующие муниципальные и госструктуры, их должностных лиц о фактах, требующих их незамедлительного участия.

При получении информации о совершении преступлений участковый уполномоченный полиции, сообщив о ней в дежурную часть, должен незамедлительно выехать на место происшествия, пресечь неправомерное поведение лиц, устранить угрозы безопасности. В рамках оперативного реагирования участковый уполномоченный полиции документирует в пределах компетенции факты и обстоятельства, обеспечивает сохранность следов злодеяния до прибытия СОГ. При обнаружении граждан, пострадавших при преступлении, административном нарушении, несчастном случае, а также субъектов, находящихся в состоянии беспомощности или опасном для них, участковый уполномоченный полиции незамедлительно докладывает об этом дежурному. При отсутствии возможности своевременного прибытия врачебной бригады, сотрудник оказывает потерпевшим первую помощь.

Выполняя обязанности участковый уполномоченный полиции, сотрудник ОВД выявляет в рамках компетенции причины административных нарушений и преступлений, условия, которые способствовали их совершению. Всю имеющуюся информацию он докладывает руководителю территориального подразделения МВД. Кроме этого, сообщает о необходимости внесения начальникам и иными должностным лицам организаций представлений, обязательных для исполнения, направленных на принятие мер по устранению указанных условий и причин.

В пределах компетенции участковый уполномоченный полиции обязан выполнять судебные решения, по письменному распоряжению руководителя территориального ОВД – письменные поручения, данные следователем, органом дознания о производстве определенных действий, задержании граждан, обвиняемых либо подозреваемых в преступлениях. В рамках своей деятельности, сотрудник ведет административные дела и пресекает нарушения. В пределах компетенции участковый содействует участковый уполномоченный полиции подразделений ОВД, иных федеральных исполнительных структур для установления на подведомственной ему территории местонахождения граждан: объявленных в розыск; подозреваемых/обвиняемых в преступлении или

совершивших его; скрывшихся от суда, дознания/следствия; уклоняющихся от выполнения принудительных медицинских или воспитательных мер, назначенных им в установленном порядке, а также от госпитализации в связи с наличием психического заболевания; пропавших безвестно. Участковый уполномоченный полиции также оказывает помощь при идентификации трупов, розыске похищенных материальных ценностей, задержании граждан, сбежавших из-под стражи. В пределах компетенции участковый уполномоченный полиции участвует в мероприятиях, направленных на борьбу с терроризмом.

Рассмотрим подробнее возбуждение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции и порядок реализации.

Деятельность участковых уполномоченных полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях на обслуживаемом административном участке является одним из самых важных направлений их деятельности и представляет собой особую форму правовых отношений, связанную, во-первых, с предупреждением административных правонарушений и их выявлением, во-вторых, с возбуждением дел об административных правонарушениях, последующим рассмотрением и принятием решений по существу; в-третьих, с исполнением вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Данное направление деятельности урегулировано: КоАП РФ, Федеральным законом «О полиции», приказом МВД России «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» и др.

Участковый уполномоченный полиции, осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, обязан в полном объеме реализовать все задачи, стоящие перед производством по делу, в частности: всесторонне, полно и объективно выяснить все обстоятельства каждого дела, разрешить дело об административном правонарушении в соответствии с законом и обеспечить исполнение вынесенного постановления. Кроме того,

необходимо выявить причины и условия, способствующие совершению противоправного, виновного деяния.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется поэтапно, с прохождением всех необходимых стадий, начиная с возбуждения дела об административном правонарушении, рассмотрения данного дела, принятия по нему решения и исполнения вынесенного постановления по делу об административном правонарушении²⁰.

Возбуждение дела об административном правонарушении регламентировано гл. 28 КоАП РФ и характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, фактическим выявлением события административного правонарушения, которое обозначено в поводах возбуждения дела²¹, а именно:

1) непосредственным обнаружением участковым уполномоченным полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, например при осуществлении обхода административного участка, о чем составляется рапорт;

2) поступлением из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (к примеру, рапорта сотрудников правоохранительных органов, докладные записки должностных лиц органов исполнительной власти);

3) поступлением сообщений и заявлений физических и юридических лиц, а также сообщений в средствах массовой информации, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда», ст. 14.12 КоАП РФ «Фиктивное или преднамеренное банкротство», ст. 14.13 КоАП

²⁰ Настольная книга участкового уполномоченного полиции: метод. пособие / под ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова. М.: Объединенная редакция МВД России, 2013; Особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: учеб. пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2013.

²¹ См.: часть 1 ст. 28.1 КоАП РФ. 2 См.: часть 4 ст. 28.1 КоАП РФ.

РФ «Неправомерные действия при банкротстве»), например данных, полученных участковым уполномоченным полиции в процессе обхода административного участка или во время осуществления приема граждан в участковом пункте полиции.

Необходимо обратить особое внимание на то, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено участковым уполномоченным полиции только при наличии хотя бы одного из вышеуказанных поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Во-вторых, процессуальным оформлением факта выявления события административного правонарушения, к которому относятся моменты, с которых дело считается возбужденным.

Первый момент возбуждения дела. Составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ (например, протокол доставления, протокол административного задержания, протокол личного досмотра либо протокол досмотра вещей, находящихся при физическом лице).

При этом участковому уполномоченному полиции необходимо обратить внимание на характерные особенности применения таких мер, как доставление и личный досмотр. Так, доставление в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ – это принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Необходимо особо акцентировать внимание на то, что единственной целью доставления является необходимость составления именно протокола об административном правонарушении. И эта цель в обязательном порядке должна быть отражена в протоколе доставления (в случае если данный протокол составляется).

Вместе с тем невозможность составления участковым уполномоченным полиции протокола об административном правонарушении на месте

совершения административного правонарушения должна быть обусловлена основанием, например, таким, как:

- 1) отсутствие соответствующих бланков процессуальных документов;
- 2) неблагоприятные погодные условия или время суток, исключающие возможность составить протокол об административном правонарушении на месте совершения противоправного деяния (дождь, снег, низкая температура окружающей среды и т.д.)
- 3) участковый уполномоченный полиции, выявив административное правонарушение, не уполномочен (по данному составу противоправного деяния) составлять протокол об административном правонарушении;
- 4) у лица, совершившего административное правонарушение, отсутствует документ, удостоверяющий его личность;
- 5) лицо, совершившее административное правонарушение, является иностранным гражданином и не владеет русским языком (в целях предоставления ему переводчика).

Обращаем внимание, что в соответствии с КоАП РФ доставление должно быть осуществлено участковым уполномоченным полиции в возможно короткий срок. Учитывая, что законодатель не определил конкретный срок, необходимый для осуществления доставления лица, совершившего административное правонарушение, в территориальный отдел МВД России или в участковый пункт полиции, следует ориентироваться на время, необходимое для препровождения лица к вышеуказанным местам в границах территории административного участка.

О доставлении лица, совершившего административное правонарушение, участковый уполномоченный полиции составляет протокол доставления либо делает соответствующую запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. При этом обращаем внимание, что копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу не в обязательном порядке, а только по его просьбе.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, в

соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ представляет собой обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Необходимость проведения личного досмотра и досмотра вещей определяется, прежде всего, признаками совершенного (совершаемого) правонарушения, послужившего поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, и имеет важное процессуальное значение с возможными серьезными правовыми последствиями, т.к. сопряжено с фактическим нарушением конституционных прав и свобод граждан.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым лицом в присутствии двух понятых того же пола. При этом должны быть обеспечены безопасность и здоровье, личное достоинство, сохранность полученных сведений, касающихся личности досматриваемого лица. Кроме этого, следует подчеркнуть, что Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²² были внесены дополнения в ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ²³. В новой редакции второй абзац указанной части предусматривает, что досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. В исключительных случаях при наличии

²² Собрание законодательства РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5615.

²³ Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А. Досмотр как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая участковыми уполномоченными полиции // Алтайский юридический вестник. 2015. Вып. 2 (10). С. 38-40.

достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании (ч. 6 ст. 27.7 КоАП РФ).

Данный протокол подписывается участковым уполномоченным полиции, его составившим, и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, а также понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола, участковым уполномоченным полиции делается об этом соответствующая запись в протоколе досмотра.

Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе. Второй момент возбуждения дела об административном правонарушении. Участковый уполномоченный полиции после выявления на территории административного участка противоправного деяния обязан немедленно составить протокол об административном правонарушении, при этом, если требуется дополнительное выяснение каких-либо обстоятельств или данных о лице, совершившем административное правонарушение, протокол может быть составлен в течение двух суток с момента его выявления.

Вместе с тем при возбуждении дела об административном правонарушении участковый уполномоченный полиции не должен упустить из внимания обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), к которым относится:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- действия лица в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ);
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ);
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, привлекаемого к административной ответственности.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении заканчивается сбором всех доказательств по делу, обозначенных в ст. 26.1 КоАП РФ «Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении» и ст. 26.2 КоАП РФ «Доказательства». Необходимо отметить, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых участковый уполномоченный полиции устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

2.2. Рассмотрение дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции

В последние годы различным аспектам правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России уделяется пристальное внимание, не только со стороны практических сотрудников органов внутренних дел (полиции), но и со стороны ученых²⁴. Не обойдены они и в законодательстве. Так, Федеральным законом № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции» и приказом МВД России от 31 декабря 2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» определены основные направления деятельности участкового уполномоченного (старшего участкового уполномоченного) полиции, среди которых – защита личности, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

Деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях на обслуживаемом административном участке является одним из приоритетных направлений и представляет собой особую форму правовых отношений, связанную, во-первых, с предупреждением административных правонарушений и их выявлением, во-вторых, с возбуждением дел об административных правонарушениях, последующим рассмотрением и принятием решений по

²⁴ Анисимов Р.Ю., Иванов В.В. Административно-правовая деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию экстремизму // Административное право и процесс. 2013. № 11; Волков С.Ю., Зайцев И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 12; Морукова А.А., Калинина С.В. Деятельность участкового уполномоченного полиции в контроле за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства // Миграционное право. 2015. № 4.

существо; в-третьих, с исполнением вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Данное направление деятельности урегулировано КоАП РФ, Федеральным законом «О полиции», приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» и др.

Участковый уполномоченный полиции, осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, обязан, в полном объеме, реализовать все задачи, стоящие перед производством по делу, в частности: всесторонне, полно и объективно выяснить все обстоятельства каждого дела, разрешить дело об административном правонарушении в соответствии с законом, и обеспечить исполнение вынесенного постановления. Кроме того, необходимо выявить причины и условия, способствующие совершению противоправного, виновного деяния, на что неоднократно указывается в постановлениях Верховного суда Российской Федерации²⁵.

Административно-юрисдикционная деятельность участковых уполномоченных полиции законодательно закреплена в п.9 ч.2 ст.23.3 КоАП РФ. Согласно данной статье, на рассмотрение дел об административных правонарушениях направляются старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции. Статьи, по которым уполномочены рассматривать дела участковые уполномоченные полиции следующие: 6.24 (в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах), ст. 10.4, 10.5, 12.1, ч.1 и 2 ст. 12.2, ч. 1, 2, 3 ст. 12.3, ст.

²⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 28 марта 2013 г. № 11-АД13-1. Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ за нарушение проведения публичного мероприятия, прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием в деянии состава административного правонарушения; Постановление Верховного Суда РФ от 19 августа 2013 г. № 41-АД13-6. О привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга.

12.22, 12.23, 12.28, ч. 1 и 2 ст. 12.29, ч.1 ст. 12.30, ст. 19.2, 19.15, 19.15.1, 19.15.2, ч. 1 и 2 ст. 19.24, ст.20.1, ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21 КоАП РФ.

В соответствии с законодательством, порядок рассмотрения дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции может осуществляться по двум направлениям: первый – упрощенный порядок привлечения виновного лица к административной ответственности, второй – общий. Рассмотрим упрощенный порядок привлечения участковым уполномоченным полиции виновного лица к административной ответственности.

Целесообразно поддержать научную позицию Т.В. Казиной, в соответствии с которой полицейское право определяет упрощенный порядок как процедуру разрешения дел за «маловажные» проступки. Развитие современного административного права позволило пересмотреть устоявшиеся положения в сфере административной юрисдикции, в результате чего появилась ст. 28.6 КоАП РФ, определяющая правила назначения административного наказания без составления протокола, или так называемый упрощенный порядок рассмотрения дела об административном правонарушении²⁶.

Упрощенный порядок привлечения к административной ответственности применяется участковыми уполномоченными полиции в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ, то есть, если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ, и вручается лицу, в отношении которого было возбуждено дело об административном правонарушении. При этом

²⁶ Казина Т.В. Упрощенный порядок рассмотрения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 38.

следует отметить, что обязательным условием совершения таких действий, является назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа.

Таким образом, физическое лицо привлекается к административной ответственности в упрощенном порядке, без составления протокола об административном правонарушении, существенно сокращает временные затраты участкового уполномоченного полиции на разбирательство, на месте выявления противоправного деяния.

Заметим, что для назначения административного наказания без составления протокола об административном правонарушении граждан, привлекаемый к юридической ответственности, должен согласиться с событием административного правонарушения, признать свою вину, иметь при себе документ, удостоверяющий личность и получить копию постановления по делу об административном правонарушении под расписку, для его последующего исполнения в установленный законом срок.

Безусловно, стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является стадией производства по делам об административных правонарушениях, которая занимает центральное положение. Ведь на данном этапе на основе собранных материалов решается вопрос о том, виновно ли лицо, в отношении которого рассматривается дело, также на данном этапе предусматривается дальнейшая мера наказания лица. Рассмотрим наиболее подробно процедурные моменты рассмотрения дела.

Регламентация процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении, которая включает в себя и принятие решения по нему в дальнейшем, отражена в гл. 29 КоАП РФ.

Данная стадия состоит из следующих элементов.

1. подготовка дела к рассмотрению;
2. слушание дела;
3. вынесение решения по делу.

На подготовительном этапе проводятся мероприятия, которые предусмотрены ст. 29.1 КоАП РФ, составляются необходимые определения (к примеру, о назначении места и времени рассмотрения дела, о возвращении протокола) или же выносятся постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 29.4 КоАП РФ).

Далее проходит слушание дела, этап который регламентируется ст. 29.7 КоАП РФ. На этом этапе производятся соответствующие объявления, выясняется необходимая информация, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства и др., в необходимых случаях выносятся определения.

Важным элементом при рассмотрении дела является срок, со дня получения протокола об административном правонарушении, общий срок составляет пятнадцать суток. Предусматривается продление срока рассмотрения дела об административном правонарушении, но не более чем на один месяц.

Под местом рассмотрения дела об административном правонарушении подразумевается место его совершения. Согласно КоАП РФ, дело может быть рассмотрено по месту: жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; учета транспортного средства. В случае совершения административного проступка несовершеннолетним, а равно правонарушения, предусмотренного ст. 5.33, 5.34, 6.10, 20.22 КоАП РФ, дело рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

По смыслу ст. 25.1 КоАП РФ присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, по общему правилу не является обязательным (хотя субъект административной юрисдикции в каждом конкретном случае может его таковым признать). В случае наличия данных о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела, при отсутствии от него ходатайства об отложении

рассмотрения дела (либо ходатайство оставлено без удовлетворения), дело может быть рассмотрено в его отсутствие.

Следует, однако, указать, что такое присутствие в большинстве случаев целесообразно, а при рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации, обязательно. Для обеспечения присутствия необходимых лиц (лица, привлекаемого к ответственности, свидетеля и т.д.) КоАП РФ предусмотрена такая мера принуждения, как привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

При необходимости должностное лицо, рассматривающее дело, может вызывать свидетелей, законных представителей. При рассмотрении дела могут присутствовать защитник лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также представитель потерпевшего. Их полномочия удостоверяются ордером юридической консультации либо доверенностью.

Процедура рассмотрения административных проступков начинается с представления участковым уполномоченным полиции, разрешающего дело. Затем объявляется дело, являющееся предметом разбирательства, называется лицо, привлекаемое к ответственности, и всем участникам производства разъясняются их права и обязанности, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства. После этого оглашается протокол о правонарушении, заслушиваются лица, участвующие в деле, и исследуются доказательства. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

В ходе данного этапа осуществляется оценка собранных по делу доказательств.

Оценка доказательств — это мыслительная, логическая деятельность лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении. Объектом такой деятельности являются каждое из доказательств и все собранные по делу доказательства в их совокупности. Оценить всю совокупность доказательств — значит решить вопрос, дают ли

они возможность принять категоричное законное юрисдикционное решение по делу об административном правонарушении.

Оценка доказательств по внутреннему убеждению означает непредвзятость и независимость правоприменителя в ее осуществлении. Субъект, осуществляющий производство по делу об административном правонарушении, не связан ни своей предварительной оценкой доказательств по делу, ни оценкой доказательств иных субъектов на любых стадиях производства.

Внутреннее убеждение должно быть основано на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

На третьем этапе по результатам рассмотрения дела выносится решение, которое бывает двух видов: постановление и определение (ст. 29.9 КоАП РФ). Помимо этого субъектом административной юрисдикции в необходимых случаях может быть внесено в соответствующую организацию либо должностному лицу представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ). Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в месячный срок влечет административную ответственность по ст. 19.6 КоАП РФ.

Общие правила назначения административных наказаний регламентированы гл. 4 КоАП РФ. Наказание назначается в пределах санкции соответствующей нормы (в КоАП РФ имеются отдельные исключения, например см. ч. 3 ст. 23.3); закон не допускает назначения наказания ниже низшего предела.

Постановление по делу об административном правонарушении является важным процессуальным документом и влечет за собой определенные юридические последствия. Поэтому в соответствии со ст. 29.10 КоАП РФ постановление должно быть надлежащим образом оформлено и содержать

сведения о лице, привлекающемся к ответственности; изложение обстоятельств, установленных в процессе рассмотрения дела; указание на нормативный правовой акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; принятое по делу решение.

Если у лица, в отношении которого рассмотрено дело, были изъяты те или иные предметы либо документы, в постановлении должны быть отражены: факт изъятия, описание этих предметов и решение относительно их дальнейшей судьбы.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия его в течение трех дней вручается, или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. По просьбе потерпевшего ему тоже должна быть выдана такая копия.

На практике граждане, как правило, оспаривают не только назначенные им административные наказания, но и само событие, а также непосредственную причастность к таким правонарушениям. Участковый уполномоченный полиции в соответствии с ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ обязан составить протокол об административном правонарушении, с соблюдением требований, установленных законодательством, и приобщить его к вынесенному ранее постановлению. Нельзя не отметить, что физическое лицо, в отношении которого было вынесено постановление по делу об административном правонарушении и составлен протокол об административном правонарушении, после получения копии постановления, вправе реализовать свое право на обжалование²⁷ вынесенного решения при рассмотрении материалов дела вышестоящим должностным лицом органов внутренних дел. Такое рассмотрение допустимо при совершении административных правонарушений, причинивших незначительный вред личности или обществу.

²⁷ Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 5

Тем не менее, проведенный опрос²⁸ показывает, что участковые уполномоченные полиции при выявлении на обслуживаемой территории административных правонарушений, не назначают административные наказания непосредственно на месте совершения правонарушений в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ, а как и ранее составляют протокол об административном правонарушении, с последующим направлением всех материалов дела на рассмотрение вышестоящими должностными лицами органов внутренних дел, что прямо противоречит требованиям ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ.

Следовательно, можно констатировать, что на сегодняшний день, участковые уполномоченные полиции не реализуют предоставленное им право рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции) в упрощенном порядке, по составам, определенным п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ.

²⁸ Анкетирование участковых уполномоченных полиции Сибирского федерального округа прибывших на обучение в Барнаульский юридический институт МВД России в 2015-2016 гг.

Глава 3. Актуальные проблемы административно-юрисдикционной деятельности полиции и направления их решения

Результаты анализа правоприменительной практики позволяют судить о наличии проблемы, возникшей в связи с современным пониманием процессуальных полномочий полиции на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Право ее сотрудников составлять протоколы об административных правонарушениях оказалось оспариваемым в силу определенной противоречивости и неопределенности положений п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции".

Указанная правовая норма закрепляет такие права как бы в отрыве от применения иных мер, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. Данное обстоятельство порождает сомнения, основанные на неоднозначном понимании содержания законодательства об административных правонарушениях, включающего в себя Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ).

Анализ объема и пределов нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности позволил Санкт-Петербургскому городскому суду сделать абсолютно логичный вывод о том, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются исключительно должностными лицами, "входящими в систему и структуру исполнительной власти субъекта Российской Федерации", тогда как "полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа

исполнительной власти в сфере внутренних дел"²⁹. Сложно не согласиться с выдвинутым аргументом, характеризующим службу в органах внутренних дел как федеральную государственную службу, деятельность и полномочия сотрудников которой регламентируется федеральным законодательством. Следовательно, "субъект Российской Федерации не вправе наделять должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями, не предусмотренными федеральным законодательством".

Эта проблема логически укладывается в канву весьма актуального тренда освобождения правоохранительной системы от несвойственных ей функций. Так, в ноябре 2012 г. Самарский областной суд указал на возможность наделения полиции правом составлять протоколы без каких-либо ограничений. Имеется в виду "ограничений этого права определенной сферой общественных отношений"³⁰. Однако спустя три месяца Верховный Суд Российской Федерации эту точку зрения поставил под большое сомнение³¹.

Разумеется, полномочие составлять протоколы о нарушении любых существующих административно-правовых запретов существенно отвлекало бы полицию от решения основных служебных задач. Поэтому такое полномочие должно распространяться на административно-правовые запреты, устанавливаемые в сферах общественных отношений, относящихся к реализации полицией своих основных направлений деятельности. Перечень таких направлений, среди которых - обеспечение правопорядка в общественных местах, изложен в ст. 2 Закона "О полиции".

Придерживаясь мнения о нецелесообразности такого рода процессуальных функций полиции, вышеупомянутый суд Северной столицы

²⁹ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г. по делу N 3-68/13 по заявлению М.М. об оспаривании отдельных положений нормативного правового акта - Закона Санкт-Петербурга "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге".

³⁰ Решение Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г. по заявлениям прокурора Самарской области, Р.Е.А., З.П.Н., С.В.В., Г.А.А. о признании противоречащими законодательству и недействующими отдельных положений Закона Самарской области от 01.11.2007 N 115-ГД "Об административных правонарушениях на территории Самарской области".

³¹ Определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2013 о частичной отмене решения Самарского областного суда от 13.11.2012.

посчитал ошибочным довод представителей законодательной и исполнительной власти о соответствии исследуемых полномочий положениям Закона "О полиции". Последние настаивали на том, что в своей деятельности полиция руководствуется также региональными законами, изданными в пределах их компетенции по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а производство по делам об административных правонарушениях как раз и является одним из двенадцати основных направлений ее деятельности³². Однако, по мнению суда, истинный смысл этого довода проявляется в том, что такие "законы субъектов должны быть изданы в пределах их компетенции". По этому же основанию не были признаны обоснованными и доводы о том, что правоохранительное содействие органам власти предполагает полномочия должностных лиц полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством. В этой связи суд указал на то, что деятельность полиции может сопровождаться лишь пресечением правонарушений с последующим информированием органов (должностных лиц), наделенных надлежащими административно-юрисдикционными полномочиями и, соответственно, имеющих право на составление протоколов об административных правонарушениях.

Признавая несомненную объективность предложенного судом раздельного выявления и документирования противоправных деяний, следует все же задаться вопросом о реалистичности его применения в полицейской практике.

Например, после признания недействующими отдельных положений законодательства Псковской области³³ не совсем понятно: кто в реальных, а зачастую и небезопасных условиях документирует противоправные действия, нарушающие тишину и покой псковичей в период с 23.00 до 6.00? По всей вероятности, в местах отдыха граждан совместно с полицией ночное дежурство

³² См.: ч. 2 ст. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона "О полиции".

³³ Решение Псковского областного суда от 16 августа 2013 г. по делу N 3-7/2013.

несут "вооруженные пером и чернилами" должностные лица областной администрации или органов местного самоуправления³⁴. Ведь создание условий для массового отдыха граждан относится к вопросам местного значения³⁵. По этим вопросам органы местного самоуправления вправе осуществлять собственное нормативное регулирование, а стало быть, они и должны документировать факты несоблюдения устанавливаемых ими требований, административная ответственность за которые установлена региональным законодательством.

Видимо, они же в ночное время на улицах, в парках и скверах вынуждены составлять протоколы об административных правонарушениях³⁶, связанных с неисполнением положений областного закона "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию"³⁷. Ведь, гарантируя основные права ребенка, федеральный законодатель уполномочил регионы устанавливать меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в вышеуказанных местах³⁸.

После отмены в феврале 2014 г. административно-правовой нормы, наделявшей сотрудников полиции Санкт-Петербурга правом составлять протоколы об административных правонарушениях, аналогичный вопрос возник и там. Теперь, реализуя меры по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию несовершеннолетних, в необходимых случаях

³⁴ См.: ст. 2.2 и 4.1 Закона Псковской области от 04.05.2003 N 268-оз (ред. от 24.12.2013) "Об административных правонарушениях на территории Псковской области".

³⁵ См.: п. 15 ч. 1 ст. 14 и п. 20 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

³⁶ См.: ст. 2.3 и 4.1 Закона Псковской области от 04.05.2003 N 268-оз (ред. от 24.12.2013) "Об административных правонарушениях на территории Псковской области".

³⁷ Закон Псковской области от 04.12.2009 N 920-оз "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию" // Псковская правда. 2009. 10 декабря. N 243 - 244

³⁸ См.: ч. 3 ст. 14.1 Федерального закона от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3802.

составлять протоколы за несоблюдение установленных требований³⁹ имеют право только должностные лица полиции, персонально входящие в состав городской или районных КДНиЗП⁴⁰.

После вступления в силу решения Верховного суда Республики Саха (Якутия)⁴¹ аналогичные вопросы возникли при документировании обстоятельств несоблюдения республиканского законодательства⁴², предусматривающего административную ответственность за причинение вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию⁴³.

Кроме этого, Кодекс Якутии предусматривает ответственность за нарушение установленного региональным законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации или проведения на улицах, площадях, стадионах, открытых концертных площадках, в парках, скверах или в иных общественных местах массовых общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий (за исключением собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирований)⁴⁴. В этом случае возникают вопросы, связанные с особенностями применения полицией административного принуждения к правонарушителям. Например, такой меры процессуального характера, как доставление. Оно осуществляется полицией исключительно в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления

³⁹ Закон Санкт-Петербурга от 19.02.2014 N 48-14 "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию несовершеннолетних в Санкт-Петербурге и внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге".

⁴⁰ См.: п. 2 ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 51 Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 N 273-70 (ред. от 19.02.2014) "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге".

⁴¹ Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 3 мая 2012 г. по делу N 3-30/12

⁴² > См.: ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 N 822-З N 529-IV (ред. от 06.12.2013) "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию".

⁴³ См.: ч. 3 ст. 3.4 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 N 726-З N 337-IV (ред. от 05.02.2014).

⁴⁴ См.: ст. 3.1 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 N 726-З N 337-IV (ред. от 05.02.2014).

административного правонарушения, если его составление является обязательным. При этом ст. 27.2 КоАП РФ, конечно, не предполагает таких полномочий для должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. А ведь именно только они и могут составить протокол. Получается, составить протокол они могут только на месте правонарушения, что бывает далеко не всегда возможным. Еще более сложная ситуация имеет место с административным задержанием правонарушителей, т.е. с кратковременным ограничением их свободы, применяемым в исключительных случаях, на срок, не превышающий 3 часа. Осуществление полицией права (предоставленного п. 5 ч. 2 ст. 14 Закона "О полиции") задерживать правонарушителей, в отношении которых должностными лицами региональных (либо муниципальных) органов власти ведется производство по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения правопорядка, выглядит весьма громоздко с точки зрения оперативности правоприменения.

Отдельного внимания требует изучение вопросов организации и проведения в регионах публичных мероприятий. В предусмотренных законом случаях нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации⁴⁵. Соответственно, на региональном уровне может устанавливаться административная ответственность за их неисполнение⁴⁶.

Вопросы применения полицией мер административного принуждения к правонарушителям возникают и во время проведения концертных, развлекательных, театрально-зрелищных, рекламных, спортивных и других досуговых программ, профессиональных праздников в Самарской области.

⁴⁵ См.: ст. 1, ч. 1.1 и ч. 2 ст. 7, ч. 1.1, ч. 2.2, ч. 3 и ч. 3.1 ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

⁴⁶ Например, см.: ст. 4.6, ч. 1 ст. 8.2 Кодекса Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22.07.2003 N 66-РЗ (ред. от 17.03.2014).

Впрочем, как и в других регионах, на состояние правопорядка на улицах, в иных общественных местах, в жилом секторе еще более негативное влияние оказывает до сих пор не изжитое в Поволжье самогонварение⁴⁷. В таких условиях пресечение фактов изготовления и использования в противоправных целях спиртных напитков домашней выработки может осуществляться только путем проведения совместных рейдов, когда сотрудники полиции пресекают противоправную деятельность, а должностные лица региональных или муниципальных органов власти составляют протокол об административном правонарушении и осуществляют дальнейшее производство. В современных условиях такая тактика вполне приемлема с учетом безусловного повышения авторитета органов власти. Однако она не всегда бывает оправданна с точки зрения одного из основных тактических принципов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности - "неожиданного для правонарушителей применения сил и средств по месту, времени, а также по формам и методам действий"⁴⁸.

Все вышеприведенные особенности реализации полицией своих процессуальных полномочий на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях характерны для любого региона. При этом следует отметить, что значимым аргументом, используемым противниками каких-либо полицейских полномочий в региональном сегменте законодательства об административных правонарушениях, является отсутствие в действующем федеральном законодательстве строгого и четкого определения понятий "общественный порядок" и "общественная безопасность".

Юридическое понятие общественного порядка формировалось на протяжении длительного времени. По мнению профессора Л.Л. Попова, он представляет собой "систему волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах

⁴⁷ См.: ст. 2.3 Закона Самарской области от 01.11.2007 N 115-ГД (ред. от 13.01.2014) "Об административных правонарушениях на территории Самарской области".

⁴⁸ Организация и тактика охраны общественного порядка: Учебник / Под ред. заслуженного юриста РСФСР, доктора юридических наук, профессора Л.Л. Попова. М., 1987. С. 17 - 19.

на основе соблюдения норм права и иных социальных норм"⁴⁹. Тогда как общественная безопасность - это система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами. Например, при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами природного, социального или техногенного характера.

В этом смысле порой сложно не согласиться с контрольно-надзорными органами, иницирующими в судах процедуры признания подобных процессуальных региональных законодательных установлений не соответствующими федеральному закону. В качестве довода должностные лица прокуратуры приводят диспозицию спорных материальных административно-правовых норм, весьма косвенно относящихся к сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Но что же делать полиции в этой ситуации? Каким образом обеспечить надзор за теми самыми общественными отношениями, складывающимися и развивающимися главным образом в общественных местах?

В этой связи, наверное, стоит прислушаться к мнениям ряда видных ученых-административистов, высказанным ими 21 марта 2014 г. в своих выступлениях на ежегодной научно-практической конференции в Санкт-Петербурге.

Анализируя тенденции современной административной политики, профессор А.П. Шергин считает, что сегодня "изменились общественные отношения, защищаемые нормами об административной ответственности, возросли масштабы и опасность административной деликтности, сложнее стала правоприменительная практика"⁵⁰. В этой связи вполне очевидной

⁴⁹ Попов Л.Л. Административное право: Учебник. Изд. 2-е, пер. и доп. М.: Юрист, 2015. С. 159.

⁵⁰ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской НПК, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 10.

представляется предложенная им полная ревизия всех действующих административно-правовых запретов.

Подчеркнув значимость роли полиции в решении правоохранительных задач, профессор Ю.П. Соловей обозначил перспективный путь оптимизации полномочий ее сотрудников. По мнению, высказанному им в своем выступлении, деятельность полиции должна носить преимущественно административно-надзорный, а не административно-юрисдикционный характер⁵¹.

Такой подход, безусловно, потребует разработки и принятия принципиально нового административно-процессуального законодательства. Профессор Л.Л. Попов в этой связи обратил внимание присутствующих на необходимость дальнейшего законодательного уточнения предметов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

На сегодняшний день большинство субъектов Российской Федерации считают, что полиция вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством. Не торопясь исключать соответствующие полномочия полиции, региональные законодатели исходят из соображения целесообразности эффективного и оперативного пресечения противоправных деяний, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

По всей видимости, определенную ясность в эту ситуацию должна внести инициированная Конституционным судом Республики Карелия процедура проверки конституционности положений ч. 2 ст. 22.1, ч. 6 ст. 22.2 и ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ во взаимосвязи с ч. 2 ст. 3, п. 11 ч. 1 ст. 12 и п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона "О полиции"⁵².

⁵¹ Из выступления д.ю.н., профессора Ю.П. Соловья на ежегодной всероссийской научно-практической конференции "Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права". Санкт-Петербург, 21 марта 2014 г.

⁵² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2014 г. N 6-О и Определение Конституционного Суда Республики Карелия от 24 февраля 2014 г.

Действующее законодательство предписывает сотрудникам полиции при осуществлении своих полномочий оперативно принимать меры по предупреждению и предотвращению нарушений общественного порядка и безопасности. Эти меры могут быть реализованы, в том числе путем пресечения и незамедлительного документирования конкретного противоправного деяния посредством составления протокола и его последующего направления в мировой суд либо коллегиальный юрисдикционный орган (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ) для рассмотрения и принятия законного решения по делу об административном правонарушении.

На этапе разработки и принятия новых кодифицированных федеральных актов очень важно выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Речь идет о процессуальном документировании обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Подобное процессуальное документирование должно быть основано на четко сформулированном в законе праве сотрудников полиции составлять протоколы о таких административных правонарушениях.

Обсуждаемая учеными-административистами "ревизия действующих административно-правовых запретов", в том числе в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, должна осуществляться в двух направлениях.

С одной стороны, действующие административно-правовые запреты требуют универсализации путем максимального обобщения в федеральной части законодательства об административной ответственности. Примером тому может служить законодательная инициатива, предполагающая внесение

изменений и дополнений в ст. 20.1 КоАП РФ "Мелкое хулиганство". Ее смысл сводится к универсализации девяти региональных административно-правовых норм "Семейно-бытовое дебоширство".

С другой стороны, ряд типовых административно-правовых запретов должен остаться и в региональном сегменте указанного законодательства. Так, процессуальное полномочие сотрудников полиции составлять протоколы об административных правонарушениях должно учитывать лишь четыре нижеперечисленных административно-правовых запрета, устанавливаемые исключительно на региональном уровне в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах.

1. Административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, препятствующих созданию органами местного самоуправления условий для массового отдыха граждан.

2. Административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, поощряющих допущение нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на улицах, стадионах, в парках, скверах, в транспортных средствах общего пользования.

3. Административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий для волеизъявления граждан в процессе проведения публичных мероприятий.

4. Административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий для исключения продажи спиртосодержащей продукции, произведенной в домашних условиях, в т.ч. физическими лицами.

Сомнения относительно полномочия сотрудников полиции составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, продолжает набирать силу. Ключевым остается вопрос о некоторой несогласованности административно-

процессуальных норм КоАП РФ с правами и обязанностями полиции, изложенными в ч. 2 ст. 3, п. 11 ч. 1 ст. 12 и п. 8 ч. 1 ст. 13 Закона "О полиции".

Внесение необходимых изменений в КоАП РФ либо учет вышеуказанных особенностей действующего законодательства при разработке новых кодифицированных актов позволит выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Закон должен наделять сотрудников полиции правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Такое право должно предусматривать возможность составлять протоколы об административных правонарушениях исключительно по четырем типовым региональным составам за нарушение правопорядка в общественных местах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование теоретико-правовых основ административно-юрисдикционной деятельности полиции направлено на выработку идей, призванных регулировать государственно-управленческую деятельность в обществе. Законодательное предназначение полиции обусловило специфику решения задач по защите общепризнанных прав и свобод участников общественных отношений. Являясь составной частью органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция осуществляет свою деятельность на основании закона, наделяющего ее сотрудников правом применения мер государственного принуждения.

Современными учеными высказываются самые различные мнения по вопросам системы административного процесса, места административной юрисдикции в нем, выявления правовой природы административно-юрисдикционных производств.

Исследование АЮД полиции должно осуществляться с помощью социально-психологического метода. Он позволяет выявить субъективное отношение различных социальных слоев общества к актам административного правоприменения. Актуальность применения данного метода обусловлена прослеживаемой тенденцией снижения качества административной практики полиции в большинстве регионов, и как следствие, увеличения на четверть числа прекращенных дел об административных правонарушениях.

Прогнозная методология исследования должна быть применена к проекту нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенному в декабре 2015 года в высший законодательный орган государства. Подготовленный законопроект № 957581-6 соответствует применявшимся ранее подходам к правовому регулированию отношений, составляющих институт административной ответственности. Параллельная кодификация регионального законодательства об административной ответственности будет способствовать окончательному разрешению вопроса о

несогласованности некоторых положений в сфере реализации административно-процессуальных полномочий, содержащихся в ч.2 ст.3; п.11 ч.1 ст.12 и п.8 ч.1 ст.13 Федерального закона «О полиции».

В итоге полиция будет наделена правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных региональными законами. Однако, прогнозирование правоприменительной модели нового кодифицированного акта, проводимое на основе анализа компетенционных полномочий сотрудников полиции, позволяет сделать вывод об увеличении общего количества правонарушений, по которым сотрудники полиции вправе осуществлять первоначальное процессуальное документирование (составлять протоколы). Так, по предварительным аналитическим данным МВД России, объем такого рода правоприменительной компетенции полиции возрастет более чем на 30 составов административных правонарушений.

Деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях на обслуживаемом административном участке является одним из приоритетных направлений и представляет собой особую форму правовых отношений, связанную, во-первых, с предупреждением административных правонарушений и их выявлением, во-вторых, с возбуждением дел об административных правонарушениях, последующим рассмотрением и принятием решений по существу; в-третьих, с исполнением вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Участковые уполномоченные полиции при выявлении на обслуживаемой территории административных правонарушений, не назначают административные наказания непосредственно на месте совершения правонарушений в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ, а как и ранее составляют протокол об административном правонарушении, с последующим направлением всех материалов дела на рассмотрение вышестоящими

должностными лицами органов внутренних дел, что прямо противоречит требованиям ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ.

Следовательно, можно констатировать, что на сегодняшний день, участковые уполномоченные полиции не реализуют предоставленное им право рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции) в упрощенном порядке, по составам, определенным п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ.

В настоящее время в системе административного производства отсутствует единый порядок оформления процессуальных документов по делам об административных правонарушениях, что препятствует правильному и единообразному их оформлению.

Представляется необходимым дополнить КоАП РФ едиными образцами процессуальных документов, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении. Любые изменения, касающиеся процессуальных действий, должны быть сбалансированными, не должны допускать значительного разрыва в качестве правового регулирования всех предусмотренных стадий и этапов производства по делу об административном правонарушении и обязаны обеспечивать согласованное взаимодействие всего процессуального производства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 13 апреля 2017г.] // Российская газета. - 1993. - №237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст.1.
3. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 № 3– ФЗ // Российская газета. 2011. 8 февраля.
4. Федеральный закон "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" от 03.07.2016. - № 226. – Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 01.04.17)
5. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции // Приказ МВД России. – 2012. - № 1166 (ред. от 08.09.2016)
6. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию // Приказ МВД России. – 2012. - № 403.
7. О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России // Приказ МВД России. – 2015. - № 1208.
8. О полномочиях должностных лиц войск национальной гвардии российской федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию // Приказ росгвардии. – 2016. - №286
9. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Саратов. фил. учреждения РАН, Ин-т гос-ва и права. – Саратов, 2011. – Режим доступа: <http://igpran.ru/filials/> (дата обращения: 04.06.2016).

Монографии, публикации, учебная литература

10. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая:

Учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2013.

11. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова и Л.Л.Попова. – М, Юрист, 2013. С. 394-400.

12. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное право и процесс. 2015. № 5. С.12

13. Анисимов Р.Ю., Иванов В.В. Административно-правовая деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию экстремизму // Административное право и процесс. 2013. № 11.

14. Анкетирование участковых уполномоченных полиции Сибирского федерального округа прибывших на обучение в Барнаульский юридический институт МВД России в 2015-2016 гг.

15. Афанасьев А.Ю., Репин М.Е. Некоторые особенности расследования коррупционных преступлений на первоначальном этапе // Наука. Мысль. 2015. № 12. С. 82–86.

16. Волков С.Ю., Зайцев И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 12.

17. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в современном административном процессе // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального прав: материалы всероссийской ежегодной научнопрактической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 года. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014 Ч. 2. С. 91.

18. Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С.4-13.

19. Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А. Назначение участковым уполномоченным полиции административного наказания без составления протокола, за

- нарушение запрета курения табака в общественных местах // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. Научно-теоретический журнал. Выпуск № 4 (42), 2015. – Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015. С. 33.
20. Денисенко В.В., Поздышев А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М.: ГУК МВД России, 2012. – С. 7.
21. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография / А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2013. – С. 9.
22. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С 81–82.
23. Из выступления д.ю.н., профессора Ю.П. Соловья на ежегодной всероссийской научно-практической конференции "Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права". Санкт-Петербург, 21 марта 2014 г.
24. Казина Т.В. Упрощенный порядок рассмотрения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 38.
25. Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для реализации научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28.
26. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. М.: Финансовый университет, 2013. - 140 с.
27. Лапина М.А. О развитии административно-юрисдикционного законодательства в финансовой сфере // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального прав: материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 года. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014 Ч. 2. С. 12.
28. Морукова А.А., Калинина С.В. Деятельность участкового уполномоченного полиции в контроле за соблюдением иностранными гражданами

миграционного законодательства // Миграционное право. 2015. № 4.

29. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.

30. Панова И.В. Об административной юрисдикции // В сб.: Административная юрисдикция: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. докт. юрид. наук, проф. М.А. Лапиной. М., 2014. С. 29.

31. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР, М., 1964. С. 16.

32. Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 3 (27). – С. 41–46.

33. Самойлюк Р.Н., Афанасьев А.Ю., Миннебаев Р.Х. Особенности административноюрисдикционной деятельности ДПС ГИБДД по обеспечению безопасности дорожного движения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4 (32). С. 177–181

34. Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2015. № 1.

35. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2013. С. 6-7.

36. Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской НПК, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2014. Ч. 2. С. 10.

37. Юсупов В.А. Административное право и методы его познания // Социально-политические науки. 2012. № 3. С. 67-70.

38. Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 5.

39. Определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2013 о частичной отмене решения Самарского областного суда от 13.11.2012.
40. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2014 г. N 6-О и Определение Конституционного Суда Республики Карелия от 24 февраля 2014 г.
41. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 3 мая 2012 г. по делу N 3-30/12
42. Решение Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г. по заявлениям прокурора Самарской области, Р.Е.А., З.П.Н., С.В.В., Г.А.А. о признании противоречащими законодательству и недействующими отдельных положений Закона Самарской области от 01.11.2007 N 115-ГД "Об административных правонарушениях на территории Самарской области".
43. Постановление Верховного Суда РФ от 28 марта 2013 г. № 11-АД13-1. Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ за нарушение проведения публичного мероприятия, прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием в деянии состава административного правонарушения.
44. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г. по делу N 3-68/13 по заявлению М.М. об оспаривании отдельных положений нормативного правового акта - Закона Санкт-Петербурга "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге".
45. Решение Псковского областного суда от 16 августа 2013 г. по делу N 3-7/2013.
46. Постановление Верховного Суда РФ от 19 августа 2013 г. № 41-АД13-6. О привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга.