

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральная государственная казенная образовательная организация
Высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(КЮИ МВД России)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
на тему «Исполнение инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ
административных процедур»

Выполнил: Слушатель 332 группы
2013 года набора, 40.05.02.
Правоохранительная деятельность
капитан полиции Фасахов И.А.

Руководитель: Доцент кафедры
АП, АД и У ОВД
кандидат юридических наук, доцент,
подполковник полиции А.А. Илиджев

Рецензент: заместитель начальника
(по организации службы)
Казанского юридического института
МВД России полковник полиции
В.М. Ларюхин

Дата защиты: « ____ » _____ 20__ г.

Оценка _____

Казань 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА1. Общая административно-правовая характеристика административных процедур, исполняемых инспекторами ДПС ГИБДД РФ	
1.1. Понятие и сущность административных процедур, осуществляемых при регулировании дорожного движения	8
1.2. Регулирование дорожного движения, как административная процедура исполняемая сотрудниками ГИБДД МВД России при контроле и надзоре в области обеспечения безопасности дорожного движения.....	19
1.3 Проблемы реализации специальных полномочий сотрудников ГИБДД МВД России при применении мер, ограничивающих права и свободы граждан.....	32
ГЛАВА2. Содержание и применение административно-правовых средств обеспечения законности при исполнении инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур	
2.1.Административно-правовые средства предупреждения нарушений законности сотрудниками ГИБДД при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.....	43
2.2.Осуществление контроля и надзора за состоянием законности при исполнении инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	99
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	101

3 ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы дипломного исследования. В России на протяжении ряда лет осуществляется административная реформа, основная задача которой заключается в обеспечении надлежащего уровня правопорядка в исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти, повышении престижа государственной службы, качества оказываемых государственных услуг, которые во многом зависят от того, как определен порядок взаимодействия физических и юридических лиц с государственными органами.

Среди большинства отечественных ученых и специалистов-практиков, а также во многих зарубежных государствах институт административных процедур признается одним из важнейших в области правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти.

В частности, практика показывает, что отсутствие четких процедурных правил в исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти обычно приводит к появлению волокиты, бюрократизма, коррупции и, как следствие, нарушению законных прав и интересов физических и юридических лиц.

Значимость научных исследований, посвященных совершенствованию административных процедур в деятельности инспекторов ДПС ГИБДД МВД РФ (далее — инспектора ДПС), продиктована необходимостью установления четких процедурных правил выполнения возложенных на них функций, что позволит обеспечить открытость, прозрачность, быстроту и эффективность их административно-правовой деятельности, а также установить надежные гарантии защиты прав и законных интересов участников дорожного движения от административного произвола, способствовать предупреждению коррупции и других правонарушений в деятельности инспекторов ДПС.

Неоднозначность правовых норм, определяющих порядок осуществления административных процедур, содержание в них оценочных понятий способствуют возникновению проблемных аспектов в правоприменительной деятельности ДПС ГИБДД МВД РФ.

Об этом свидетельствует определенное количество судебных актов, принимаемых не в пользу ДПС ГИБДД. Действенным решением указанных проблем должно стать четкое, однозначное закрепление в нормативных правовых актах порядка осуществления инспекторами ДПС административных процедур при условии минимизации доли проявления субъективного усмотрения должностных лиц при принятии решений.

При этом следует учитывать, что излишняя регламентация действий должностных лиц нередко приводит к снижению инициативности и самостоятельности при принятии решений, и как следствие к неэффективной работе органа исполнительной власти в целом. Решением возникающих противоречий является установление баланса между четкой регламентацией принятия должностными лицами управленческих решений и свободой их административного усмотрения. В этом случае административные процедуры могут стать сдерживающим фактором развития волокиты, бюрократизма и коррупции в ГИБДД МВД РФ.

В данных обстоятельствах становится необходимым обеспечение дальнейшего совершенствования института исполнения административных процедур инспекторами ДПС.

В современных условиях деятельность инспекторов ДПС должна быть направлена на создание благоприятных условий, способствующих повышению уровня обеспечения безопасности всех участников дорожного движения.

Совокупность приведенных выше фактов позволяет говорить об особой актуальности разработки научно обоснованных предложений по совершенствованию административных процедур в деятельности инспекторов ДПС.

Степень научной разработанности темы. До настоящего времени вопросам правового регулирования исполнения инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур в научной литературе уделялось незначительное внимание.

В той или иной степени к проблемам осуществления административных процедур обращались такие исследователи, как: С.И. Агафонов, ОС. Беркутова,

МО. Ефремов, В.А. Зюзин, РК. Касымбеков, П.Ю. Колесников, АЛО. Кожанков, И.М. Лазарев, Н.Б. Малявина, А.А. Никольская, РС. Тихий, СВ. Халипов, О.В. Яковенко, И.Е. Андреевский, Э.К. Берендс, С.Н. Бочаров, И.И. Веремеенко, А.М. Воронова, А.И. Елистратов, Т.М. Занина, С.М. Зырянов, И.Ш. Килясханов, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, Ф.С. Колонтаевский, А.П. Коренев, М.В. Костенников, А.В. Куракин, В.В. Лунев, Л.Л. Попов, Н.Ф. Попова, Ф.С. Разаренов, Б.В. Россинский, С.С. Студеникин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, М.Е. Труфанов, А.П. Шергин и др.

Объект и предмет дипломного исследования. Объектом дипломного исследования являются правоотношения, складывающиеся при осуществлении административных процедур в деятельности инспекторов ДПС ГИБДД МВД РФ.

Предмет дипломного исследования образуют нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление административных процедур в деятельности инспекторов ДПС, а также правоприменительная и судебная практика.

Цель дипломного исследования заключается в совершенствовании правового регулирования деятельности инспекторов ДПС по осуществлению административных процедур путем разрешения существующих теоретических и нормативно-правовых противоречий.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские задачи:

- 1) провести научный анализ института применения инспекторами ДПС ГИБДД административных процедур как юридической категории;
- 2) осуществить исследование теоретических проблем исполнения инспекторами ДПС административных процедур;
- 3) выявить актуальные проблемы исполнения инспекторами административных процедур и наметить пути их решения.

Методологической основой исследования является диалектический метод научного познания. Для достижения полноты и всесторонности исследования, повышения достоверности выводов в процессе исследования были использованы общенаучные и частнонаучные методы: логический метод;

анализ; синтез; аналогии; исторический метод (при изучении трудов советских, российских и зарубежных ученых, российского и зарубежного законодательства); сравнительно-правовой (при анализе нормативных правовых актов Российской Федерации); метод сравнительного правоведения (при анализе опыта зарубежных стран по вопросу правового регулирования деятельности государственных органов по осуществлению административных процедур).

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, других федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов МВД России.

Эмпирическую базу исследования составляют правоприменительные акты Верховного Суда Российской Федерации по исследуемой проблеме; материалы судебной практики; результаты проведенного автором обобщения и анализа материалов деятельности органов внутренних дел по вопросам обеспечения законности; интернет-ресурсы, публикации в средствах массовой информации.

Теоретическую основу дипломного исследования составили работы ученых-административистов, в числе которых труды Е.Б. Абросимовой, Б.Н. Бахраха, КС. Бельского, ИА. Галагана, А.В. Зубача, И.Ш. Килясханова, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, А.П. Коренева, МВ. Костенникова, СИ. Котюргина, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, М.Л. Масленникова, И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, ОН. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, В.В. Черникова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.

Отдельного внимания заслуживают труды ученых 30—40-х гг. XX в., посвященные исследованию отдельных аспектов института административных процедур: В.А. Власова, И.И. Евтихьева, ВЛ. Кобалевского, СС. Студеникина и

других ученых. Также заслуживающими внимания являются диссертационные работы, которые внесли определенный вклад в развитие института административных процедур: СИ. Агафонова, ОС. Беркутовой, МО. Ефремова, В.А. Зюзина, РК. Касымбекова, А.Ю. Кожанкова, И.М. Лазарева, Н.Б. Малявиной, А.А. Никольской, ИВ. Пановой, РС. Тихого, СВ. Халипова, О.В. Яковенко и других ученых.

Выводы и предложения дипломной работы могут быть использованы в практической деятельности инспекторов ДПС, а также при совершенствовании нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в области осуществления административных процедур в деятельности ДПС ГИБДД МВД РФ.

В рамках исследования установлены пробелы и неопределенности, существующие в области законодательного и подзаконного регулирования исполнения инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур. Кроме того, сформулированы предложения, направленные на сужение сферы административной дискреции правоприменительных органов, порождаемой указанными пробелами и неопределенностями.

Сделаны выводы и обобщения, касающиеся совершенствования исполнения инспекторами ДПС административных процедур, направленные на укрепление законности данной деятельности.

Структура выпускной квалификационной работы определена ее целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, содержащих пять параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

Глава 1. ОБЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР, ИСПОЛНЯЕМЫХ ИНСПЕКТОРАМИ ДПС ГИБДД МВД РФ

1.1 Понятие и сущность административных процедур осуществляемых при регулировании дорожного движения

Административный процесс представляет собой совокупность административных производств, которые, в свою очередь, состоят из административных процедур. Административная процедура в деятельности инспекторов ДПС ГИБДД представляет собой совокупность норм, определяющих порядок последовательно совершаемых административных действий данным сотрудником, направленных на реализацию их полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, выполнению контрольно-надзорных и управленческих функций.

Контрольно-надзорная деятельность ГИБДД МВД России по обеспечению соблюдения участниками дорожного движения требований правовых норм не ограничивается простым наблюдением инспектора (наряда) дорожно-патрульной службы за поведением участников дорожного движения. Ее содержание богаче: здесь и проверки документов, и применение мер административного принуждения (предупреждения, пресечения, обеспечения). Как правило, реализация одной меры административного принуждения сопрягается с совершением многих правоприменительных действий, в том числе регулятивного характера (например, направление лица, управляющего транспортным средством, на медицинское освидетельствование на состояние опьянения). Все это правоприменительные действия, акты реализации права уполномоченным должностным лицом, совершаемые в определенном порядке, нарушение которого может повлечь за собой нарушение прав лица, в отношении которого эти действия совершаются. В связи с этим предъявляются повышенные требования к порядку совершения вышеперечисленных правоприменительных действий к поводам и основаниям их совершения.

В административном праве не сложилось единого представления об административном процессе. Представители «узкого» подхода к пониманию

административного процесса отождествляют его с юрисдикционными производствами — по жалобам, по делам об административных правонарушениях. Представители «широкого» подхода к пониманию административного процесса включают в него также неюрисдикционные производства, в том числе регистрационные, лицензионно-разрешительные и т.д., а также все правоприменительные действия¹.

Вторая позиция правильнее по следующим соображениям². Рассмотрим проблему соотношения материального и процессуального в праве. Предметом всех отраслей права являются общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании на конкретном этапе развития общественных отношений. Устанавливая правовые нормы, государство определяет и формы их реализации, тем самым регулируя деятельность соответствующих субъектов по применению и исполнению этих норм. В результате возникают особые правовые нормы, которые по своему характеру отличаются от материальных предписаний и называются процессуальными, образующими в совокупности конкретные отрасли процессуального права³. Процессуальное и материальное право соотносятся как форма и содержание. Процессуальные правовые нормы служат формой реализации и проявления норм материального права. При этом рассуждения строятся на основе соотношения материальной и процессуальной составляющих гражданского и уголовного права.

Процессуальное право создает технологию, организует процесс реализации норм материального права. Процессуальные нормы регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм всех отраслей права. Материальное право регулирует предметные («материальные») отношения,

¹Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления норм советского права // Сов. гос-во и право. 1957. № 6. С. 22; Явич Л.М. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. М., 1957. С. 96, 97; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 219—221.

² Первое упоминание в советской юридической литературе о существовании двух пониманий административного процесса встречается в работе И.И. Евтихьева, который, кстати, уже тогда обратил особое внимание на необходимость определения административного процесса в широком смысле как порядка осуществления административной деятельности, под которой он понимал деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения принуждения (Евтихий И.И. Виды и формы административной деятельности: автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 1948).

³Общая теория государства и права: академ. курс; в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998.

процессуальное право — организационное право. Оно представляет собой системы норм, регламентирующих правовые процедуры при разрешении споров или при определении ответственности за правонарушения. В то же время предмет процессуального права некоторые ученые ограничивают отношениями, возникающими в связи с нарушением права или спором в праве. Процедуры должны обеспечить деятельность юрисдикционных органов, адекватную точному применению норм материального права к конкретным жизненным ситуациям, исключить как фактические, так и юридические ошибки. Сложность этого вида аналитической правовой деятельности обуславливает положение процессуального права как детализированной системы организационных норм.

В Юридическом энциклопедическом словаре утверждается, что посредством норм материального права государство осуществляет воздействие на общественные отношения путем прямого, непосредственного правового регулирования⁴. Нормы материального права закрепляют формы собственности, юридическое положение имущества и лиц, определяют порядок образования и структуру государственных органов, устанавливают правовой статус граждан, основания и пределы ответственности за правонарушения и т.д. Объектом материального права выступают хозяйственные, имущественные, трудовые, семейные и иные отношения. Фактическое (материальное) содержание этих отношений составляет объективную основу, применительно к которой нормы материального права определяют взаимные права и обязанности их участников. Материальное право определяется также как система правовых норм, обеспечивающих воздействие государства на общественные отношения путем их прямого регулирования. От материального права принято отличать процессуальное право, которым закрепляют формы и порядок реализации материального права, условия его защиты. К процессуальному праву относятся те отрасли правовой системы государства, которые определяют порядок и условия применения и защиты материального права. Процессуальное право играет относительно самостоятельную роль и имеет собственную ценность, оно более устойчиво по отношению к экономической конъюнктуре, является показателем

⁴Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 167.

зрелости демократии, реальной гарантированности прав и свобод личности.

Необходимо поддержать позицию ученых, утверждающих, что процессуальная форма присуща любой деятельности по применению правовых норм, они регулируют процесс применения гипотез и диспозиций, а не только санкций материальных норм⁸. Нормы процессуального права выступают своеобразной надстройкой над нормами материального права и поэтому направлены на регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе применения норм материального права при наличии обстоятельств, требующих этого применения. Они имеют общую цель — способствовать достижению результата, преследуемого нормой материального права.

В административно-правовой науке не оспаривается тезис о том, что существует две основные правовые формы деятельности органов государства — правотворчество и правоприменение, при этом правоприменение включает в себя юрисдикцию и позитивную деятельность. Как верно отмечает И.М. Лазарев, любая деятельность государства, кроме правотворчества, является правоприменением, поскольку осуществляется в рамках правового поля⁵. Механизм правового регулирования, представляемый как последовательность действия его элементов во времени, выглядит следующим образом: издание нормы права и ее общее воздействие (регламентация общественных отношений); возникновение субъективных прав и субъективных юридических обязанностей; реализация субъективных прав и субъективных юридических обязанностей, воплощение их в конкретном, фактическом поведении участников общественного отношения; применение права.

Юридический процесс есть реализация юридических норм, соответственно административный процесс — реализация норм административного и других отраслей права должностными лицами государственной администрации. Юридическая процедура понимается как форма юридического процесса, а правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры и, следовательно, содержат в себе идеальные модели процесса, являются

⁵Лазарев И.М. Проблемы административного права России // Институты административного процесса. М., 1999. С. 24.

процедурными, тем самым процессуальными. К сожалению, М.С. Студеникина верно отмечает, что наше государство недавно встало на путь преодоления «процессуального нигилизма», что выражается в признании и распространении именно «широкого» понимания административного процесса.

Вряд ли можно согласиться с устоявшимся мнением, что административный процесс включает в себя три составляющие: административную юрисдикцию, административную юстицию и административные процедуры. И в административной юрисдикции, и в административной юстиции имеются свои административные процедуры. Иначе как назвать отдельные процессуальные действия, совершаемые в производстве по делам об административных правонарушениях, например взятие объяснения свидетеля? В структуру административного процесса традиционно включается определенная совокупность его составляющих — производств, в числе которых называются сугубо управленческие (в том числе связанные с позитивной деятельностью органов государственного управления) и обязательно производство по применению мер административного принуждения.

Правильным было бы утверждать о трех производствах: юрисдикционном, юстиционном и позитивно правоприменительным. Кроме того, нельзя исключить и четвертое производство - нормотворческое, или по принятию нормативных правовых актов. Рассмотрим административные процедуры, составляющие содержание контрольно-надзорной деятельности ДПС в части обеспечения соблюдения правил дорожного движения его участниками. Деятельность ГИБДД, в том числе дорожно-патрульной службы, заключается в осуществлении наблюдения: визуального и с использованием технических средств наблюдения. Есть ли в этой деятельности административные процедуры? Очевидно, нет, по крайней мере, внешних. Внутриорганизационные и разного рода подготовительные действия, без сомнения, присутствуют, и они также регламентированы нормами административного права. Здесь надо назвать учет дорожно-транспортных происшествий и других показателей, характеризующих процесс дорожного движения; анализ этой информации и на этой основе разработку и утверждение дислокации постов и нарядов дорожно-патрульной

службы и т.д.

Как внешняя деятельность наблюдение за процессом дорожного движения не может быть отнесено к совершению юридических действий. Для наблюдения не нужно правовой формы, эта деятельность осуществляется вне правоотношений. Юридические обязанности возникают лишь у наблюдающего субъекта. Он обязан не только внимательно следить за поведением участников дорожного движения, оценивать это поведение с точки зрения соответствия его требованиям правил дорожного движения, но и вести себя в соответствии с требованиями нормативных правовых актов МВД России.

Эти обязанности и запреты относятся только к сотруднику ДПС, участники дорожного движения, находящиеся под наблюдением, юридических обязанностей по отношению к этому сотруднику не имеют, пока не возникнут предусмотренные нормативными правовыми актами обстоятельства - юридические факты. Следовательно, нет и правоотношения между инспектором дорожно-патрульной службы и участником дорожного движения.

Иначе дело обстоит в тех случаях, когда возникают предусмотренные нормативными правовыми актами юридические факты, порождающие административные правоотношения с участием сотрудника ДПС и участников дорожного движения. Анализ нормативных правовых актов свидетельствует, что между этими субъектами могут возникать разные правоотношения. Представляется возможной следующая их классификация: административно-правовые; контрольно-надзорные охранительного характера, направленные на выявление и пресечение правонарушений; административно-юрисдикционные также охранительного характера, но направленные на реализацию административной ответственности; уголовно-правовые или уголовно-процессуальные, возникающие в связи с обнаружением признаков преступления.

Классификация нужна для того, чтобы вычленить контрольно-надзорные правоотношения и соответствующие им контрольно-надзорные административные процедуры. Это сложная задача, которая не была в полной мере решена в Административном регламенте МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками

дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утвержденном приказом МВД России от 23августа 2017 г. № 664).⁶ В регламенте представлен перечень административных процедур, который необходимо привести в полном объеме: контроль за дорожным движением; контроль за дорожным движением с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме; регулирование дорожного движения; остановка транспортного средства; остановка пешехода;

В.Д. Сорокин писал, что процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство — часть процесса, процесс есть совокупность производств⁷: проверка документов, маркировочных обозначений, государственных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства; составление постановления-квитанции о наложении административного штрафа; опрос лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и свидетеля; составление протокола об административном правонарушении; вынесение постановления по делу об административном правонарушении; отстранение от управления транспортным средством; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения; изъятие водительского удостоверения; запрещение эксплуатации транспортного средства; задержание транспортного средства; осмотр транспортного средства и груза; досмотр транспортного средства; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов; арест вещей; доставление; административное задержание; вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; выезд на место дорожно-транспортного происшествия; составление протокола осмотра места

⁶Приказ МВД России от 23.08.2017 N 664 (ред. от 21.12.2017) "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 N 48459)

⁷Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004. С. 120.

совершения административного правонарушения.

Этот перечень изобилует действиями, не входящими по своей юридической природе в контрольно-надзорную деятельность. Так, регулирование дорожного движения, без сомнения, деятельность правоприменительная. Сотрудник ГИБДД, осуществляя регулирование дорожного движения с помощью сигналов регулировщика; ручного управления светофорным объектом; установки временных дорожных знаков и указателей; ограждения участка дороги техническими средствами организации дорожного движения (конусами, сигнальной лентой и др.); размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами, использует предоставленное ему право, ограничивает или, напротив, предоставляет право проезда (прохода) участникам дорожного движения. В то же время эта деятельность имеет регулятивный характер, ее непосредственная цель не охранительная, а организационная. Организуется процесс дорожного движения, создается безопасный порядок движения транспортных средств и пешеходов.

Процессуальные действия «остановка транспортного средства» и «остановка пешехода» являются правоприменительными и осуществляемыми в рамках надзора за движением. Эти действия необходимы для проведения последующих проверок (документов, номеров двигателя и кузова, состояния транспортного средства и лица, им управляющего, и т.д.). Правда, в некоторых случаях остановка транспортного средства может осуществляться и для совершения регулятивных действий. Другое дело, имеют ли эти действия самостоятельное значение и могут ли рассматриваться как административные процедуры? Для ответа на этот вопрос необходимо учитывать дополнительное условие - целесообразность выделения их как самостоятельных административных процедур.

Остановка транспортного средства и тем более остановка пешехода в качестве самостоятельных административных процедур рассматриваться не могут. Однако то обстоятельство, что эти правоприменительные действия имеют место в разных административных процедурах, позволяет рассматривать их как самостоятельный этап этих процедур. То, что этот этап является общим для всех

административных процедур, обуславливает необходимость отдельной его регламентации хотя бы из соображений экономии. Кроме того, остановка транспортного средства может осуществляться с применением других транспортных средств, специальных технических средств и даже огнестрельного оружия. И в этих случаях мы имеем дело уже с самостоятельными административными процедурами, нуждающимися в отдельном нормативном правовом регулировании.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, запрещение эксплуатации транспортного средства, задержание транспортного средства, осмотр транспортного средства и груза, досмотр транспортного средства, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, охватываются административными процедурами, обусловленными реализацией мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В то же время соответствующие этим мерам процессуальные действия имеют место до составления протокола об административном правонарушении, поэтому они могут считаться контрольно-надзорными действиями.

Изъятие водительского удостоверения, изъятие вещей и документов, арест вещей, доставление, административное задержание — меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и по своей юридической природе иные, не имеют контрольно-надзорной сущности, не направлены на предупреждение, выявление, пресечение правонарушений. Они необходимы для того, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение дел об административных правонарушениях и исполнение вынесенных постановлений.

Составление протокола об административном правонарушении и вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении являются завершающими для контрольно-надзорного производства и одновременно пограничными, начальными для административно-юрисдикционного производства.

Вынесение определения об отказе в возбуждении дела об

административном правонарушении в отличие от предыдущих мер завершает административное производство.

Наконец, выезд на место дорожно-транспортного происшествия и составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения не являются контрольно-надзорными процедурами, они реализуются в целях обеспечения гражданско-правовых, в том числе страховых, правоотношений, а в некоторых случаях и для получения доказательств по уголовным делам или по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.24 КоАП. В то же время и выезд на место, и осмотр этого места — действия, совершаемые в определенной последовательности, отвечающие установленным требованиям, однако они не являются правоприменительными и не имеют правовой формы, не создают правоотношений. Таким образом, несмотря на то что еще в 1940-е гг. учеными-административистами было представлено обоснование «широкого» понимания административного процесса, единства мнений в научном сообществе не сложилось. «Широкое» понимание административного процесса имеет большое практическое значение, поскольку позволяет определить нормативные рамки не только для юрисдикционной, но и для нормотворческой, позитивной правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности исполнительной власти, тем самым создавая правовое поле для этих видов деятельности.

Правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения как административно-правового производства должно обеспечить законность правоприменительной деятельности, будет гарантией прав и свобод участников дорожного движения.

Из всех предусмотренных в Административном регламенте МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения только менее половины административных действий могут быть отнесены к административным процедурам, причем два из них (составление протокола об административном правонарушении и вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении)

являются пограничными между контрольно-надзорным и административно-юрисдикционным производствами. Вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении является процедурой, завершающей административное производство.

К контрольно-надзорным административным процедурам следует отнести следующие процессуальные действия: собственно контрольно-надзорные: проверка документов, маркировочных обозначений, государственных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства; опрос участника дорожного движения или иного лица, которому известны какие-либо сведения, имеющие отношение к контрольно-надзорному делу; процедуры, обусловленные применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (закреплены в гл.27 КоАП); завершающие контрольно-надзорное производство: составление протокола об административном правонарушении, вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; общие для разных процедур элементы: остановка транспортного средства и остановка пешехода.

1.2. Регулирование дорожного движения, как административная процедура исполняемая сотрудниками ГИБДД МВД России при контроле и надзоре в области обеспечения безопасности дорожного движения

Проблемы государственного регулирования в области безопасности дорожного движения (БДД) можно условно разделить на две основные группы: 1) нормативного правового регулирования; 2) структурного построения государственного регулирования.

Проблемы нормативного правового регулирования. Совокупность нормативных актов представляет собой определенную систему, которую составляют Конституция РФ, федеральные законы, акты Президента России, постановления Правительства РФ, ведомственные (межведомственные) нормативно-правовые акты как федерального, так и регионального уровней. Наряду с российскими правовыми актами в эту систему входят и международные документы по БДД, к которым присоединилась Российская Федерация (Конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.).

Среди многочисленных факторов, влияющих на эффективность работы по обеспечению БДД, одно из первых мест занимает несовершенство нормативного правового регулирования в сфере дорожного движения. Многоплановость и сложность общественных отношений, складывающихся в сфере БДД, обуславливают наличие множества нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в данной сфере.

Действующее в настоящее время законодательство по обеспечению БДД не отличается высоким качеством, изобилует отсылочными нормами, что создает обширное поле для подзаконного нормотворчества.

Имеет место правовая коллизия: к примеру, Федеральным законом от 08.11.2007 г. № 257 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»⁸ полномочиями по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения наделены три субъекта:

⁸Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ространснадзор, Госавтоинспекция и владельцы автомобильных дорог. Статьей 11 указанного закона установление порядка осуществления государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог отнесено к полномочиям органов государственной власти РФ в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности (Министерство транспорта). Таким документом является приказ Министерства транспорта РФ от 27.04.2011 г. № 125 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств», в котором функции контроля определены только для двух субъектов (Ространснадзор и Госавтоинспекция), в то время как для одного субъекта (владельца автомобильной дороги) порядок осуществления контроля не определен⁹.

В тоже время зачастую вновь принятые законы (поправки) не могут применяться в соответствии с назначением в связи с несовершенством конструкции и недостаточно конкретными формулировками. Ярким примером можно назвать введение Федеральным законом от 31.12.2014 г. № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения» ст. 264¹, предусматривающей уголовную ответственность за повторное управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, вступивший в силу 01.07.2015 г.¹⁰ Недостаточно конкретная формулировка текста статьи позволяла предполагать, что деяния по управлению транспортными средствами в состоянии опьянения, совершенные до 01.07.2015 г., когда уголовный закон не устанавливал преступность данного деяния, не образуют объективную сторону преступления. Вплоть до получения разъяснений, изложенных в Постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 31.07.2015 г. (спустя месяц с момента начала внесения

⁹Приказ Министерства транспорта РФ от 27.04.2011 г. № 125 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств».

¹⁰Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения».

изменений) данная норма трактовалась должностными лицами неоднозначно и в отношении более 20 лиц, совершивших данное преступление на территории Краснодарского края подразделениями дознания были приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч.1 ст. 24 УПК РФ, в связи с отсутствием состава преступления.

Аналогичным образом обстояли дела с ч. 4¹ ст. 32.6 КоАП РФ, введенной Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 196-ФЗ, которой предусмотрен возврат водительского удостоверение или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), изъятого у лица, подвергнутого административному наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами только после проверки знания им Правил дорожного движения.

Данная поправка вступила в силу 01.09.2013 г., однако Правила возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управления транспортными средствами были утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.11.2014 г. № 1191 и вступили в силу 29.11.2014 г.

Таким образом, более чем 1 год норма, предусмотренная ч. 4¹ ст. 32.6 КоАП РФ не применялась в связи с отсутствием соответствующего подзаконного акта. Также имеет место недостаточная проработка нормативного регулирования осуществления федерального государственного надзора.

Так, Постановлением Правительства РФ от 19.08.2013 г. № 716 «О Федеральном государственном надзоре в области обеспечения безопасности дорожного движения»¹¹ определен перечень административных процедур, с помощью которых осуществляется надзор, однако данный перечень имеет ограниченный характер и, по сути, не содержит процедур, предусматривающих прямой надзор за соблюдением нормативных требований в области обеспечения БДД при осуществлении ответственными лицами дорожной деятельности (повседневный надзор за соблюдением нормативных требований).

Кроме того, нормы, определяющие порядок и особенности осуществления

¹¹Постановление Правительства РФ от 19.08.2013 г. № 716 «О Федеральном государственном надзоре в области обеспечения безопасности дорожного движения».

федерального государственного надзора в области обеспечения БДД, содержатся в целом ряде федеральных законов и подзаконных актов (Федеральные законы от 10.12.95 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 26.12.08 г. № 294

«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вышеуказанное постановление Правительства РФ).

В этой связи необходима разработка единого нормативного правового акта, не только объединяющего положения различных документов в области осуществления федерального государственного надзора, но и уточняющего порядок и расширяющего формы его осуществления, в частности, в сфере надзора за соблюдением нормативных требований при строительстве, ремонте и содержании автомобильных дорог.

Также по определенным направлениям обеспечения безопасности дорожного движения до настоящего времени не приняты предусмотренные законодательством соответствующие нормативные акты.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 6, п. 3 ст. 7 Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» обязательные требования к объектам технического регулирования устанавливаются только нормами технических регламентов, принимаемых в том числе, в целях защиты жизни и здоровья граждан.

Технические регламенты, предъявляющие нормативные требования по обеспечению БДД при осуществлении дорожной деятельности (деятельности по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог), не приняты.

В соответствии с определением, приведенном в данном федеральном законе, стандарт - документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания

услуг.

Постановлением Госстандарта России от 30.01.2004 г. № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации» установлено, что со дня вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ национальными стандартами признаются государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 01.07.2003 г. (ГОСТ, СНиП, СанПин и т.д.).

Переходными положениями, предусмотренными ч. 1 ст. 46 Федерального закона № 184-ФЗ, определено, что со дня вступления в силу данного Федерального закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей; обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

Применение существующих нормативно-технических документов, в том числе распространяющихся на проектирование и строительство дорог и дорожных сооружений, областью действия которых прямо не указана цель обеспечения БДД, в ряде случаев может расцениваться как добровольное, что осложняет реализацию надзорной деятельности, порождает соответствующие оспаривания решений должностных лиц Госавтоинспекции.

Таким образом, на наш взгляд, в настоящее время требуется принятие комплекса мер, направленных на переработку существующей нормативнотехнической базы с целью скорейшей разработки и введения в действие соответствующих технических регламентов в области обеспечения

БДД при осуществлении дорожной деятельности.

Несмотря на большое количество принятых у нас в стране нормативных правовых актов по вопросам, регулирующим дорожное движение, следует отметить, что по степени детализации и кругу регулируемых вопросов отечественная правовая база существенно уступает международным нормам, регулирующим вопросы безопасности в международном дорожном движении (нормы Европейской экономической комиссии ООН).

Кроме того, единый нормативный акт, регулирующий все вопросы, связанные с дорожным движением, в настоящее время у нас в стране отсутствует.

Если проанализировать зарубежное законодательство, то можно видеть, что правовое регулирование дорожного движения и обеспечения его безопасности в РФ в основном соответствуют принципам, установленным международными нормативными документами, однако на сегодня наша страна относится к тем немногим странам, где до сих пор вопросы дорожного движения не регулируются на законодательном уровне. В настоящее время законы о дорожном движении приняты в бывших республиках СССР: Латвии, Эстонии, Азербайджане, Украине и Белоруссии.

Законы о дорожном движении, в которых регулируются и вопросы обеспечения его безопасности, действуют в Австрии, Болгарии, Великобритании, Дании, Украине, Белоруссии и Эстонии. В Испании аналогичный документ называется «Основной закон о движении механических транспортных средств и о безопасности дорожного движения». В Болгарии, Дании, Испании, Украине и Финляндии закон о дорожном движении является единственным законом, регулирующим отношения в этой сфере.

В Германии отдельно, кроме основного закона - «О безопасности дорожного движения», действует Кодекс положений о допуске к дорожному движению.

В Швеции в виде отдельных законов существуют законы, которые определяют порядок подготовки водителей и изъятия водительских удостоверений; основные требования, касающиеся автошкол; штрафы за нарушение правил стоянки; принудительную эвакуацию транспортных средств; перевозку опасных

грузов; штрафы за превышение максимально допустимого веса.

В сфере БДД определенный интерес представляет нормативно-правовая система Франции, где главенствующими документами являются ПДД, Правила содержания и технического обслуживания автодорог, ведомственная инструкция по дорожным знакам и сигналам и Уголовный кодекс. Они подразделяются на законодательную и регламентирующую части, а также содержат комплекс положений, регулирующих все вопросы, связанные с дорожным движением.

В таких странах, как Азербайджан, Италия, Китай, Турция и Япония, ПДД входят составной частью в законы о дорожном движении. В других странах (Великобритания, Венгрия, Германия, Индия, Ирландия, Индонезия, Латвия, Литва и Эстония), наряду с законами о дорожном движении имеются отдельно и ПДД.

Проблема обеспечения БДД в последние годы приобрела значительную актуальность как в контексте обеспечения общественной безопасности, так и в рамках широкого круга государственно-правовых преобразований, в том числе административной реформы. Со стороны государства проведена значительная работа по формированию нормативно-правового базиса по различным аспектам дорожного движения и обеспечения его безопасности. Так, ряд правовых пробелов был устранен с принятием 18.10.2007 г. Федерального закона № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Как отмечается разработчиками Федерального закона, новый Закон имеет огромное значение для дорожного хозяйства РФ. Впервые принят федеральный законодательный акт прямого действия, который объединил массив подзаконных правовых актов и регламентировал осуществление дорожной деятельности, особенности правового регулирования проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания, использования федеральных автомобильных дорог, автомобильных дорог субъектов РФ, муниципальных и частных автомобильных дорог.

Внесен ряд изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях, касающийся ответственности за правонарушения в области дорожного движения в части определения санкций с учетом степени их общественной опасности, ответственности владельцев транспортных средств за правонарушения с участием принадлежащих им транспортных средств, оптимизации ряда процессуальных вопросов.

Динамично развивается законодательство в области БДД и на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

До недавнего времени крайне острой проблемой являлся законодательный пробел в части медицинского обеспечения БДД, а также отсутствие правовых основ для организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом. На сегодняшний день проблема медицинского обеспечения в какой-то степени разрешена путем внесения соответствующих изменений (ст. 23) и дополнений (ст. 23.1) в Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» - в частности изменен порядок проведения обязательного медицинского освидетельствования, а также установлен исчерпывающий перечень медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортными средствами.

При разработке документов, направленных на создание правовых основ для организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, законодателем изначально сформирован понятийно-категориальный аппарат, установлены принципы транспортного обслуживания, определены способы организации пассажирских перевозок. В результате нормотворческой деятельности указанные положения нашли свое практическое отражение в Федеральном законе от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

Во многом возросший интерес со стороны государственных ведомств к проблеме безопасности на дорогах объясняется принятием Постановления Правительства РФ от 03.10.2013 г. № 864, которым утверждена Федеральная

целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах», в которой ответственными исполнителями определены ключевые государственные ведомства, обеспечивающие безопасность дорожного движения: МВД России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минтранс России, а также подведомственные им службы и структурные подразделения - ГИБДД МВД России, Росавтодор, Рособразование и другие. Целью Программы является сокращение количества лиц, погибших в результате ДТП.

Деятельность в заданном направлении предусматривает выработку и формирование единой государственной политики в области обеспечения БДД, совершенствование научных основ определения закономерностей возникновения ДТП, обоснование приоритетных направлений профилактики ДТП и снижения тяжести их последствий, построение оптимальных моделей управления системой БДД, совершенствование нормативно-правовой базы в области обеспечения БДД.

Цели и задачи государственного регулирования установлены Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», при этом первая статья определяет правовые основы обеспечения БДД на территории Российской Федерации. Задачи, которые призван решить Федеральный закон, принято разделять на следующие основные группы: первая группа задач определяется как охрана жизни и здоровья граждан; вторую группу задач составляет защита имущества граждан; третья группа задач определяется как защита прав и законных интересов граждан - участников дорожного движения; четвертая группа задач состоит в защите интересов общества и государства, она определяется как максимальное обеспечение безопасности на автомобильных дорогах.

Достижение задач, поставленных в Федеральном законе, предусматривается путем проведения активной государственной политики по двум основным аспектам: предупреждение ДТП и снижение тяжести их последствий. Реализация данных мероприятий предполагает широкий спектр возможных действий как со стороны государства – ключевого субъекта, осуществляющего

регулятивную функцию в области обеспечения безопасности дорожного движения, так и со стороны непосредственных участников дорожного движения.

Приведенные примеры являются малой частью нормотворческой деятельности по совершенствованию законодательных и нормативных основ в данной области общественных отношений, которые наглядно иллюстрируют актуальность тематики и заинтересованность со стороны государства в решении проблем аварийности на дорогах.

Проблемы структурного построения государственного регулирования.

Сохраняет актуальность вопрос разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями. Вопрос о разграничении полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями является обязательным условием для успешного решения поставленных задач, вследствие выполнения которого предполагается исключить дублирование функций и оптимизировать деятельность каждого органа публичной власти в рамках функционирования единой системы обеспечения БДД. В статье № 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» определены полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления в области БДД, но действующий вариант разграничения полномочий носит рамочный характер. Подобный подход к определению в Федеральном законе компетенции субъектов РФ и муниципалитетов был использован исходя из исторических аспектов формирования законодательной базы РФ на момент принятия Закона. В тот период вопросы распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами носили острый, дискуссионный характер, обусловленный политическими, экономическими и финансовыми проблемами страны. В таких условиях вряд ли было возможным более детальное разграничение компетенции по уровням управления.

Однако с момента принятия данного политическая и социально-экономическая ситуация в стране претерпела значительные изменения.

Разработаны и вступили в силу ряд законодательных актов, в том числе регламентирующих компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем, ни в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения», ни в принятых после его вступления в силу законодательных актах вопросы разграничения полномочий в области БДД между уровнями публичной власти не получили должного нормативного отражения.

В качестве примера можно привести организацию работы на стационарных постах весового контроля (далее СПВК).

Так, в настоящее время стоит вопрос о правомерности взвешивания транспортных средств и оформления актов по результатам взвешивания на стационарных постах весового контроля, подведомственных органам государственной власти субъектов РФ в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности (далее органы государственной власти субъекта).

В соответствии с Порядком осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств..., утвержденного приказом Министерства транспорта РФ от 27.04.2011 г. № 125, осуществление весогабаритного контроля возложено на Ространснадзор и ГИБДД, в то же время некоторые муниципальные органы, в ведении которых находятся СПВК, функциями такого контроля не наделены. Это делает невозможным применение СПВК, сотрудниками Госавтоинспекции.

В тоже время статьей 12 Федерального закона РФ от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ, имеющего большую юридическую силу, чем ведомственный приказ министерства транспорта, полномочия по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения возложены на органы государственной власти субъектов РФ в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности. Таким образом, владелец дороги может самоустраниться от исполнения возложенных на него федеральным законом полномочий. Законодательное решение проблемы

разграничения компетенции между уровнями публичной власти в области обеспечения БДД обуславливает внесение соответствующих изменений в ст. 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в ст. ст. 14 - 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К проблемам структурного построения системы государственного регулирования в области БДД необходимо отнести проблемы совершенствования системы государственного управления в области дорожного движения и обеспечения его безопасности на основе вертикали исполнительной власти.

Существует проблемы множественности взаимно пересекающихся и дублирующих друг друга форм контроля в области обеспечения БДД, а также несогласованности действий со стороны полномочных ведомств (МВД, Минтранс, Минобразования, Минздравсоцразвития, Ростехнадзор, Ространснадзор и т.д.).

Поскольку основной целью государственного управления и реализуемых политических, административных и социально-экономических реформ в различных областях в конечном итоге является конституционная защита прав и свобод человека, законодательное регулирование в области БДД должно иметь ярко выраженную социальную направленность, ориентированную на сокращение числа погибших и пострадавших в ДТП путем предупреждения ДТП, а также снижения тяжести их последствий.

Мы считаем, что было бы целесообразно определить одно ведомство, отвечающее за БДД, которое позволит успешно решить поставленные задачи. К таковым относятся: а) создание правовых условий для обеспечения безопасного функционирования транспортной системы и систематизация законодательства в соответствии с современными социально-экономическими потребностями общества; б) реализация законодательства РФ и его последовательная

интеграция с положениями международных договоров и соглашений; в) повышение эффективности функционирования системы государственного управления в области дорожного движения и обеспечения его безопасности на федеральном, региональном и местном уровнях управления, разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями; г) установление четких критериев для определения ответственности государства за решение вопросов в области БДД; д) создание правовых основ для участия общественных объединений и иных негосударственных организаций в работе по обеспечению БДД, защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц в области дорожного движения; е) развитие системы подготовки и переподготовки водителей транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении; ж) установление основных требований к строительству и содержанию улично-дорожной сети и иным объектам дорожной инфраструктуры; з) формирование правовых основ в целях обеспечения охраны окружающей среды при решении вопросов в области БДД.

Реализация данного комплекса мероприятий также будет способствовать формированию финансовых, экономических, социальных, политических, экологических и иных условий для устойчивого социально-экономического развития РФ.

1.3 Проблемы реализации специальных полномочий сотрудников ГИБДД МВД РОССИИ при применении мер, ограничивающих права и свободы граждан.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и действующей Конституции. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Ч. 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В рамках административной деятельности данные ограничения рассматриваются как административное принуждение. Административное принуждение как специфический метод охраны и защиты действующего в стране конституционного правопорядка имеет ряд характерных отличительных признаков. По основаниям применения административное принуждение делится на принуждение в форме привлечения к административной ответственности за совершенные правонарушения и объективное принуждение при отсутствии правонарушения, применяемое в силу общественной и государственной необходимости либо в общественно полезных и объективно необходимых контрольно-профилактических целях.

Все разновидности административного принуждения применяются различными органами исполнительной власти и их должностными лицами в условиях и в порядке внеслужебного подчинения, и этим административное принуждение отличается от служебно-дисциплинарного принуждения, связанного с применением различных и разнообразных мер дисциплинарной ответственности.

Являясь правоохранительной структурой, Госавтоинспекция наделена надзорными, контрольными, разрешительными, регистрационными, административно-юрисдикционными и управленческими функциями по обеспечению безопасности дорожного движения, вправе применять широкий круг мер административного принуждения, оказывать незаменимую помощь другим правоохранительным органам в борьбе с преступностью.

К мерам административного пресечения правонарушений и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся, например, применение специальных средств, оружия и физической силы работниками ГИБДД МВД РФ, а также меры, перечисленные в ст. 27.1 КоАП РФ: 1) доставление (ст. 27.2 КоАП РФ);

2) административное задержание (ст. 27.3-27.5 КоАП РФ); 3) личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физическом лице, (ст. 27.7, 27.9 КоАП РФ); 4) изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ); 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида (ст. 27.12 КоАП РФ); 6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ); 8) привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

Непосредственной целью применения всех мер административного пресечения и обеспечения производства по делам об административном правонарушении является предотвращение вредных последствий уже совершенного правонарушения или же пресечение в самом зародыше начинающегося правонарушения, недопущение его развития и превращения в более серьезное и тяжкое по своему содержанию и последствиям правонарушение; административно-восстановительные меры; меры административных наказаний, применяемых за совершение административных правонарушений.

В рамках данной статьи нами будут рассмотрены некоторые проблемы реализации специальных полномочий сотрудников ГИБДД при применении мер, ограничивающих права и свободы граждан, в частности таких, как отстранение от

управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации .

Одной из основных проблем реализации отстранения от управления транспортным средством является отсутствие нормативно определенного содержания данной процедуры . Так, ст . 27 .12 КоАП РФ, вообще не указывает, что такое отстранение, регламентируя лишь основания и порядок оформления, а Административный регламент в области обеспечения безопасности дорожного движения¹² указывает, что данная процедура «осуществляется сотрудником непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых путем запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения». Такое определение порождает целый ряд проблемных вопросов:1. Что понимать под запрещением управления?

Должен ли водитель выйти из транспортного средства? Логически – да . Однако, в соответствии с п . 70 Административного регламента в области обеспечения безопасности дорожного движения, «сотрудник вправе предложить участнику дорожного движения выйти из транспортного средства в случаях ... наличия у водителя признаков опьянения» . Формулировка «предложить» формально-юридически означает, что водитель может отказаться . Надо полагать, что нормотворцы позаботились о комфорте водителя, чтобы ему не пришлось мерзнуть зимой или мокнуть под дождем на улице, либо просто не нашли в законодательстве нормы, которая обязывала бы водителя выходить из транспортного средства, и не стали устанавливать ее сами . Однако необходимость закрепления такой обязывающей нормы на уровне федерального законодательства (например, в Федеральном законе «О полиции», КоАП РФ), а затем и в ведомственных приказах очевидна . Такая норма будет служить не только обеспечению реализации сотрудниками ГИБДД своих

¹²Приказ МВД России от 23.08.2017 N 664 (ред. от 21.12.2017) "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 N 48459)

полномочий, но и имеет важное значение с точки зрения обеспечения личной безопасности сотрудников ДПС, поскольку, оставаясь за рулем, водитель (в особенности пьяный) может совершить наезд на сотрудника ДПС. К слову аналогичный порядок действует, например, в США, Канаде, Великобритании, и никто не говорит в этой связи о нарушениях прав человека.

Поскольку, как мы выяснили, водитель выходить из транспортного средства не обязан, возникает вопрос – обязан ли он передать ключи от транспортного средства сотруднику ДПС (что обеспечит запрещение управления)? На этот вопрос действующее законодательство не дает ответа.

Таким образом, в настоящее время остается неурегулированным вопрос о том, как сотруднику ДПС ГИБДД МВД РФ обеспечить запрещение управления.

Отстранение от управления транспортным средством оформляется протоколом об отстранении от управления транспортным средством, для составления которого необходимы личные данные правонарушителя, а также документы на транспортное средство. Здесь зачастую сотрудники ГИБДД сталкиваются с ситуацией, когда водитель блокирует двери транспортного средства, отказываясь выйти и предоставить документы. Таким образом, невозможно провести досмотр (чтобы найти документы) или доставить водителя в отдел ОВД для установления личности. Цель водителя очевидна – избежать ответственности (например, лишения права управления). Сотрудник ДПС сталкивается с проблемой реализации своего полномочия, поскольку нет законного права нарушить конструктивную целостность автомобиля в данном случае. Следовательно, сотрудник ДПС не может, например, разбить стекло в автомобиле. На практике в таких ситуациях сотрудники ГИБДД действуют по-разному: применяют специальные газовые средства (в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 21 и п. 3 ч. 2 ст. 21

Закона «О полиции»); ждут и уговаривают водителя; приглашают родственников водителя или собственника транспортного средства, если за рулем не собственник и др.

По нашему мнению, данный пробел в праве должен быть устранен. Необходимо внести дополнение в Закон «О полиции», позволяющий нарушать

конструктивную целость транспортного средства, если это необходимо для обеспечения производства по делу об административном правонарушении или выполнения иных установленных законодательством полномочий сотрудников полиции.

Действующий порядок отстранения требует присутствия двух понятых. Отсюда возникает проблема, как обеспечить наличие двух понятых «непосредственно после выявления оснований для отстранения», как это указано в Административном регламенте в области обеспечения безопасности дорожного движения .

Во-первых, есть участки дорог в малонаселенной местности, где сложно найти вообще кого-либо, а не то чтобы совершеннолетних и незаинтересованных лиц (согласно 25.7 КоАП РФ), такая же проблема возникает в ночное время. К тому же не всякий пешеход имеет при себе документы, удостоверяющие личность, что тоже исключает возможность привлечения таких лиц в качестве понятых .

Во-вторых, нередко бывают ситуации, когда водителя, находящегося в неадекватном состоянии, необходимо немедленно извлекать из транспортного средства с целью обеспечения безопасности дорожного движения и сохранения жизни и здоровья граждан . В этой ситуации нет времени для поиска понятых . На практике в таких ситуациях понятые фактически лишь расписываются в протоколе об отстранении от управления, не присутствуя при самой процедуре .

В-третьих, при составлении протокола об отстранении от управления транспортным средством необходимо указать данные о личности правонарушителя, однако нередки случаи, когда правонарушитель отказывается (не в состоянии это сделать) называть себя (достоверность можно проверить по информационным базам) и не имеет при себе документов удостоверяющих личность. В таком случае правонарушитель доставляется в орган внутренних дел для установления личности . В этой ситуации понятые должны либо расписаться в не заполненном до конца протоколе (а это неправильно с правовой точки зрения), либо ехать тоже в отдел ОВД и ждать, пока будет установлена личность правонарушителя. Очевидно, что понятые не захотят терять несколько часов

своего времени и откажутся ехать . Более того, в КоАП РФ отсутствует норма об ответственности за отказ выступать понятым, т.е. любое лицо, которое будет привлекаться в качестве понятого, может просто отказаться. На практике в таких ситуациях правонарушитель извлекается из транспортного средства, доставляется в отдел, там устанавливается его личность, и лишь затем привлекаются понятые, и составляется протокол об отстранении от управления транспортным средством. Таким образом, непонятно, что вообще засвидетельствовали в такой ситуации понятые.

По нашему мнению, современное развитие технических средств видеофиксации позволяет вообще обходиться без понятых при производстве административных процедур. В этой связи нами предлагается внести изменения в административное законодательство, исключающие участие понятых при производстве административных процедур вообще, либо сделать это участие необязательным (с учетом обязательной видеофиксации действий сотрудников полиции) .

Действующее законодательство наделяет сотрудников ДПС правом использовать любую видео- и звукозаписывающую аппаратуру при общении с участниками дорожного движения, за исключением случаев, запрещенных законодательством. Требования об обязательной сертификации и метрологической поверке относятся только к измерительным приборам (например, алкотестер, рулетка и т.п.) (п. 46 Административного регламента) . Таким образом, сотрудник имеет право фиксировать проводимые административные процедуры даже на собственный мобильный телефон . Правда в таком случае сотруднику приходится приобретать за свой счет носитель информации (например, SD-карту), который в дальнейшем прилагается к материалам административного производства . Кроме того, в настоящее время ведется оснащение средствами видеофиксации патрульных автомобилей, что также, на наш взгляд, может способствовать упрощению административных процедур. Практика деятельности дорожной полиции США, Канады, Великобритании показывает высокую эффективность использования средств видеофиксации как с точки зрения закрепления доказательств по

административному делу, так и с точки зрения контроля законности действий сотрудников полиции.

Перейдем к процедуре освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. В соответствии с Административным регламентом в области обеспечения безопасности дорожного движения проведение данной процедуры должно начинаться с информирования сотрудником ГИБДД освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования. Этот момент имеет важное значение, поскольку на уровне обыденного правосознания существует так называемое «освидетельствование на месте», и многие юридически неграмотные водители отказываются ехать на освидетельствование в отдел, требуя его проведения непосредственно на месте отстранения от управления. С точки зрения административного законодательства, такой процедуры, как «освидетельствование на месте», не существует, а есть освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, которое может проводиться как непосредственно на месте, так и в любом помещении ОВД, где есть сертифицированное специальное техническое средство¹³.

На практике недостаток материальнотехнического обеспечения (в некоторых отделах имеется 1 специальное техническое средство на весь отдел!) приводит к тому, что происходит большая потеря времени и уже упомянутые конфликты с водителями. Инспекторы ДПС пытаются частично решать эту проблему покупкой личных алкотестеров, чтобы сразу на месте убедиться, действительно ли водитель находится в состоянии алкогольного опьянения и стоит ли его везти в отдел на освидетельствование и снижать тем самым эффективность контроля за дорожным движением на своем посту или маршруте. Очевидно, что такая практика не соответствует действующему законодательству, поскольку использоваться может только специальное техническое средство, обеспечивающее запись результатов исследования на бумажном носителе и разрешенное к применению Федеральной службой по надзору в сфере

¹³Приказ МВД России от 23.08.2017 N 664 (ред. от 21.12.2017) "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 N 48459)

здравоохранения и социального развития, поверенное в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которого внесен в Государственный реестр утвержденных типов средств измерений, стоящее на балансе и указанное в постовой ведомости.

Еще одной проблемой является определение состояния опьянения у лиц, употреблявших не алкоголь, а наркотические или токсические вещества . В настоящее время, несмотря на имеющиеся методики экспресс-тестирования таких состояний, КоАП РФ не предусматривает соответствующей административной процедуры .

Водители с признаками такого опьянения в настоящее время направляются на медицинское освидетельствование, что ведет к большим временным потерям, а иногда заканчивается безрезультатно . Так, некоторые водители, не находясь в состоянии наркотического опьянения, производят подозрительное впечатление на инспектора ДПС, например, поведением не вполне соответствующим обстановке (возможно, просто волнуясь). Инспекторы ДПС также пытаются решать эту проблему, приобретая в аптеках экспресс-тесты . Однако такая практика опять-таки не соответствует действующему административному законодательству .

Руководствуясь изложенным, мы предлагаем ввести в КоАП РФ процедуру экспресс-тестирования на состояние наркотического опьянения, не требующую привлечения медицинских работников.

Рассматривая проблемы реализации такой процедуры как направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, отметим, что большую актуальность в последнее время представляет невозможность установить состояние опьянения у лиц, употреблявших вновь разработанные синтетические наркотики . В настоящее время это касается так называемых «спайсов», на тестирование которых еще не разработаны методики, либо эти методики не успевают внедряться . Отставание ученых-медиков в разработке методик тестирования новых наркотиков приводит к тому, что в отношении сотрудников ДПС, которые направляли лиц, употреблявших вновь разработанные синтетические наркотики, на медицинское освидетельствование, пишутся жалобы на их якобы неправомерные действия . В отношении таких сотрудников

проводятся различные проверки, зачастую выносятся дисциплинарные наказания .

В остальном круг проблем тот же: обеспечение присутствия понятых, установление личности водителя, потеря времени.

Рассмотрим теперь реализацию такой административной процедуры, как запрещение эксплуатации транспортного средства.

Данная процедура предусматривает снятие государственных регистрационных знаков с транспортного средства при наличии оснований, предусмотренных ч . 2 ст . 27 .13 КоАП РФ . Иногда у сотрудников ДПС ГИБДД возникает проблема: снять государственные регистрационные знаки, не повредив при этом транспортное средство (например, водитель прикрепил знаки к бамперу металлическими заклепками) . На практике в таких случаях инспектор снимает один из знаков (если удастся) или не снимает их вообще, делая соответствующую пометку в протоколе о запрещении эксплуатации транспортного средства . Такая практика формально соответствует действующему административному законодательству, однако, очевидно, не способствует эффективности данной административной процедуры .

Этот пример еще раз говорит об актуальности вынесенного нами предложения о внесении дополнения в Закон «О полиции», позволяющего нарушать конструктивную целость транспортного средства, если это необходимо для обеспечения производства по делу об административном правонарушении или выполнения иных установленных законодательством полномочий сотрудников полиции .

В качестве положительных изменений в правоприменительной практике, связанной с запрещением эксплуатации транспортного средства, отметим внедрение письменных требований о прекращении правонарушения .

Это означает, что сотрудник ГИБДД может высказать требование устно, а может изложить его письменно и в присутствии двух свидетелей вручить правонарушителю, соответственно, информация о таком требовании попадает в базу и в случае повторного выявления указанного правонарушения, к виновному применяется дополнительно ст . 19 .3 КоАП РФ, согласно которой неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению

общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Таким образом, лицо, не выполнившее, например, требование устранить покрытие, ограничивающие обзорность с места водителя («тонировку»), в случае повторного выявления данного правонарушения будет привлечено не только по ст. 12.5 КоАП РФ, но и по 19.3 КоАП РФ.

Например, 4 мая 2012 года М.П. Зотов был остановлен на своем автомобиле инспектором дорожно-патрульной службы, и в отношении него составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 3.1 статьи 12.5 КоАП Российской Федерации. Кроме того, инспектором дорожно-патрульной службы было установлено, что заявитель ранее уже привлекался к административной ответственности по части 3.1 статьи 12.5 КоАП Российской Федерации, и ему было выдано требование об устранении обстоятельств, послуживших совершению административного правонарушения, которое в надлежащий срок М.П. Зотовым исполнено не было. В связи с этим в отношении заявителя также был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.3 КоАП Российской Федерации. После того как М.П. Зотову были разъяснены его права, он, закрывшись в автомобиле, препятствовал осуществлению его доставления в суд. С учетом этих обстоятельств мировой судья признал заявителя виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.3 КоАП Российской Федерации, и назначил ему административное наказание в виде административного ареста на срок 13 суток. Рассматривая данное дело, Конституционный Суд РФ не нашел противоречий Конституции РФ

¹⁴.

¹⁴Определение Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 г. № 2224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Зотова Максима Павловича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 19.3 и частью 1 статьи 32.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://www.consultant.ru/document/cons>.

Законность подобной практики подтвердил и Верховный Суд РФ¹⁵.

Рассматривая проблемы реализации такого административного полномочия, как задержание транспортного средства, остановимся, отметим, что основная их часть аналогична описанным выше. Определенную особенность представляет норма п. 147.1 Административного регламента в области обеспечения безопасности дорожного движения, где указывается, что «в случае устранения причины задержания транспортного средства на месте выявления административного правонарушения ... до начала перемещения задерживаемого транспортного средства, помещение транспортного средства на специализированную стоянку не осуществляется».

На практике возникает вопрос: как понимать фразу «до начала перемещения задерживаемого транспортного средства»?

Например, что делать, если автомобиль-эвакуатор прибыл, а погрузка еще не произошла? Кто в таком случае оплатит работу эвакуатора? В таких ситуациях часто возникают конфликты с водителями, избежать которых позволила бы более подробная нормативная регламентация данной административной процедуры.

¹⁵Постановление Верховного Суда РФ от 11.01.2010 г. № 12-АД09-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://www.consultant.ru/document/cons>.

Глава 2. Содержание и применение административно-правовых средств обеспечения законности при исполнении инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур.

2.1 Административно-правовые средства предупреждения нарушений законности сотрудниками ГИБДД при осуществлении контрольно-надзорной деятельности

Для предупреждения нарушений законности сотрудниками ГИБДД, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, законодательство предусматривает, прежде всего, административно-правовые средства профилактического характера, которые способны нейтрализовать либо минимизировать действие ряда наиболее распространенных причин, лежащих в основе нарушений ими законности. Это нормы, устанавливающие основополагающие принципы деятельности полиции и службы в органах внутренних дел Российской Федерации, которые распространяются на сотрудников ГИБДД, как субъектов контроля и надзора, являющихся сотрудниками полиции и сотрудниками органов внутренних дел.

Направленные на обеспечение законности административно-правовые средства предупреждения устанавливаются и реализуются в целях недопущения (профилактики) нарушений законности. При этом нарушение законности может быть выражено либо в действиях субъекта контроля (надзора), которые выходят за рамки предоставленных властных полномочий, нарушают установленный порядок реализации властных полномочий (в основе лежит злоупотребление правом), либо в бездействии (основано на неисполнении обязанности). При этом противоправные действия (бездействие) субъекта власти, как правило, содержат признаки либо дисциплинарного проступка, либо административного правонарушения, либо преступления.

Особое внимание руководство МВД России уделяет своевременному получению информации и правовому реагированию на факты преступлений и чрезвычайных происшествий с участием сотрудников органов внутренних дел

Российской Федерации¹⁶. Мониторинг состояния служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации организован в целях своевременного информирования руководства МВД России о совершении сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации преступлений и о чрезвычайных происшествиях с участием сотрудников органов внутренних дел, выявления причин и условий их совершения, обеспечения своевременного реагирования на эти факты и сообщения в средствах массовой информации о совершении сотрудниками правонарушений¹⁷.

Противоправные действия (бездействие) сотрудников ГИБДД при осуществлении контроля и надзора, как правило, содержат признаки дисциплинарного проступка. Согласно Инструкции о порядке учёта сведений о сотрудниках органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работниках систем Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы, подвергнутых уголовному преследованию или совершивших дисциплинарные проступки, утверждённой приказом МВД России от 19 января 2012 г. «О ведомственном учёте сведений о сотрудниках органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работниках систем Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы, подвергнутых уголовному преследованию или совершивших дисциплинарные проступки», все дисциплинарные проступки, совершаемые сотрудниками, подразделяются на 2 категории:

- дисциплинарные проступки, связанные с нарушением правил внутреннего служебного распорядка, а также ношения форменной одежды, профессиональной этики и морали;
- дисциплинарные проступки, связанные с нарушением действующего законодательства.

¹⁶ См.: Распоряжение МВД России от 7 июня 2012 г. № 1/4678 «О временном порядке представления информации о преступлениях и чрезвычайных происшествиях с участием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

¹⁷ См.: Распоряжение МВД России от 15 марта 2013 г. № 1/2204 «Об организации мониторинга состояния служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации».

Указанная Инструкция определяет порядок учёта только второй категории дисциплинарных проступков. Согласно Приложения 4 к Инструкции дисциплинарные проступки, подлежащие учёту, могут быть связаны с нарушением норм уголовно-процессуального, административного законодательства, федеральных законов «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О гражданстве Российской Федерации», законодательства о противодействии коррупции и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Особую группу правонарушений, которые связаны с злоупотреблением служебными полномочиями, совершаемых субъектами контроля (надзора), в том числе сотрудниками ГИБДД, составляют правонарушения, относящиеся к числу коррупционных, т.е. связанных с коррупцией.

Определение коррупции закреплено в норме-дефиниции, согласно которой под коррупцией понимается: «а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»¹⁸.

В соответствии с данным определением, коррупция применительно к субъекту контроля (надзора) находит своё выражение: а) в различных способах незаконного использования «физическим лицом своего должностного положения» в целях «получения выгоды» в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо б) незаконное предоставление такой выгоды вышестоящему

¹⁸ Пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 283-ФЗ «О противодействии коррупции».

должностному лицу. Таким образом, под понятие коррупции подпадают как а) действия, направленные на незаконное «получение выгоды» физическим лицом, использующим своё должностное положение, так и б) действия, направленные на незаконное «предоставление такой выгоды» другому должностному лицу.

К примеру, по данным Главного управления собственной безопасности МВД России в 2017 году сохранилась тенденция снижения количества преступлений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками системы МВД России¹⁹.

Учитывая высокую латентность коррупционных правонарушений, официальная статистика о количестве лиц, совершивших коррупционные правонарушения, не даёт объективной картины уровня коррупции в органах внутренних дел, в том числе в ГИБДД.

Поэтому имеет смысл обратиться к результатам социологических исследований, характеризующих коррупцию в органах внутренних дел и ГИБДД до начала и в ходе реформирования МВД России. В качестве ориентира возьмём дату окончания переаттестации сотрудников органов внутренних дел, имевших специальные звания «милиции», в сотрудников полиции после вступления в силу Федерального закона «О полиции» (1 января 2012 года).

Для сотрудников ГИБДД (с учетом их функциональных обязанностей и властных полномочий) по данным мониторинга общественного мнения, проведённого в 2017 году, возникают ситуации, связанные с предложением им денежного и неформального вознаграждения, к примеру, за ускоренную выдачу документов или принятие решения. Такие факты, по мнению респондентов, имеют место в следующих обстоятельствах: при нарушении участниками дорожного движения ПДД, при проверке документов на право управления, при регистрации транспортного средства, при принятии экзаменов на право

¹⁹ «О мерах по обеспечению собственной безопасности и противодействию коррупции в системе органов внутренних дел Российской Федерации за 12 месяцев 2017 года». ГУСБ МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.пф/folder/515/item/2055889/> (дата обращения: 27.06.2019).

управления автомобилем или обмене водительского удостоверения, при рассмотрении материалов ДТП.²⁰ Информацию по отдельным случаям можно найти в сети интернет, к примеру, при регистрации и учёте автотранспортных средств²¹, выдаче водительских удостоверений²², выявлении водителей, нарушивших ПДД, за непривлечение к ответственности за якобы совершенное административное правонарушение.

Масштабы «коррупционных правонарушений» и «коррупционных преступлений» среди сотрудников Госавтоинспекции²³ не идут в сравнение с количеством иных нарушений законности, имеющих место при осуществлении контрольно-надзорной деятельности сотрудниками ГИБДД.

Не случайно, выступая на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 28 февраля 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил: «Нельзя снижать темпов и в борьбе с коррупцией, активнее выявлять тех, кто наживается за казённый счёт, кто использует своё служебное положение или полномочия для незаконного обогащения, незамедлительно реагировать на жалобы людей о разного рода вымогательствах»²⁴.

К основным причинам коррумпированности сотрудников органов внутренних дел относят: недостатки в подборе и расстановке кадров ОВД, несовершенство законодательной базы в стране, нравственная деградация

²⁰ Проведено исследование общественного мнения о деятельности сотрудников Госавтоинспекции [Электронный ресурс]. URL: <https://гибдд.пф/news/item/848> (дата обращения: 14.08.2018).

²¹ «Громкий коррупционный скандал в ГИБДД Тульской области» (вознаграждение за покровительство и получение так называемых "красивых" госномеров на машины, а также водительских прав без обучения в автошколе). URL: <http://www.1tv.ru/news/crime/236637> (дата обращения: 12.08.2016).

²² «Руководство ГИБДД Москвы заподозрили в торговле правами». URL: http://auto.mail.ru/article/45824-rukovodstvo_gibdd_moskvy_zapodozrili_v_torgovle_prava-mi/ (дата обращения: 12.05.2019)

²³ Лагутина Б. Игры в прятки под запретом // Щит и меч, 2014, № 16. С. 5; Башкатов С. Из «кустов»... выводит «цифра» // Щит и меч, 2014, № 11. С. 11.

²⁴ Обеспечить максимальную безопасность [Владимир Путин принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. Из выступления Президента] // Щит и меч, 2018, № 8. С. 2.

сотрудников ОВД²⁵.

О причинах нарушений законности и дисциплины сотрудниками Госавтоинспекции, не связанных с коррупцией, до и после преобразования милиции в полицию можно судить по обзорам о состоянии дисциплины и законности в УГИБДД ГУ МВД России за 2012 и предыдущие годы, публикаций ведомственных и независимых средств массовой информации, специально проведённых монографических исследований²⁶.

В числе причин нарушения законности и дисциплины сотрудниками ОВД в целом указываются следующие:

1) «низкие нравственные и профессиональные качества сотрудников»²⁷, среди которых неуважение прав граждан, безразличие к интересам службы, профессиональная деформация личности, личная недисциплинированность и безответственность, использование недопустимого противозаконного насилия в отношении граждан, халатность и безразличие как к проблемам граждан, так и к задачам служебной деятельности;

2) систематическая перенагрузка, повышение физиологических пределов рабочего времени и в результате – апатия и безразличие к качественному исполнению служебных обязанностей. Есть и иные причины управленческого плана, лежащие в сформированных за многие десятилетия критериях оценки полицейской (ранее – милицейской) деятельности, порождающие погоню за «хорошим» показателем²⁸.

3) детерминанты правового характера, которые выражаются в несовершенстве правовой базы, регламентирующей внешневластные полномочия контрольно-надзорных органов, наличие большого количества дискреционных полномочий (от фр. *discretionnaire* – зависящий от личного усмотрения), дающих

²⁵ Ломов А. М. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. С. 32.

²⁶ См.: Алтухов С. А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды и особенности профилактики). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 271 с.

²⁷ Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: дис. С. 59.

²⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод граждан и их реализация в правовом регулировании деятельности российской милиции // Полицейское право. 2005. № 2. С. 13.

основание для административного усмотрения, которое лежит в основе произвольного администрирования и значительной части всех правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

В качестве примера неопределённости правовых норм в литературе справедливо указано на так называемые оценочные признаки, содержание которых в значительной мере определяется правосознанием сотрудника ОВД, применяющего нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. К ним следует отнести: отсутствие критериев, определяющих «малозначительность административного правонарушения» (ст. 2.9 КоАП РФ), отсутствие перечня условий, определяющих «невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения» (ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ), неопределённость словосочетаний «в исключительных случаях» (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), «в случае необходимости» (ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ), «достаточные основания полагать» (ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ), «достаточных данных» (п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ)²⁹.

Основу обеспечения законности составляют нормы, а) закрепляющие требования законности к субъекту контроля (надзора), и б) предусматривающие меры профилактики отклонений от требований законности. Указанные требования и меры профилактики относятся к числу административно-правовых средств, обеспечивающих законность контрольно-надзорной деятельности ГИБДД. Рассмотрим каждую из этих групп норм.

Административно-правовые средства, устанавливающие общие требования законности к субъекту контроля (надзора), закреплены, в нормах, раскрывающих содержание принципа законности деятельности полиции (ст. 6 ФЗ «О полиции») и принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5 ФЗ «О полиции»), а также в нормах, закрепляющих основные обязанности сотрудника органов внутренних дел (полиции).

В ч. 2 ст. 6 ФЗ «О полиции» указывается на то, что «всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов

²⁹ Капустина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: дис. С. 63-64.

общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом».

Данное положение основано на требованиях статьи 55 Конституции Российской Федерации и учитывает возможность применения в процессе осуществления полицейской деятельности мер государственного принуждения³⁰. Ограничение прав, свобод и законных интересов допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Далее, согласно ч. 3 ст. 6 ФЗ «О полиции» сотруднику полиции «запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий». Применительно к деятельности ГИБДД данный запрет, прежде всего, относится к противоправным действиям коррупционного характера³¹. Например, в Декларации «О полиции», принятой на 31-ой сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1979 г.), говорится о том, что «2. Полицейский должен действовать честно, беспристрастно и с чувством собственного достоинства. В частности, он должен воздерживаться от всех проявлений коррупции и решительно противодействовать им». В свою очередь в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169, указывается «Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними»³² (статья 7).

Следующее положение, раскрывающее содержание принципа законности состоит в следующем: «Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства» (ч. 4 ст. 6 ФЗ «О полиции»).

³⁰ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: «Проспект», 2012. С. 49.

³¹ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). М.: «Проспект», 2011. С. 45.

³² ИПС Консультант плюс.

В частности, данное положение принципа законности корреспондирует с положением, соблюдение которого обеспечивает также реализацию принципов службы в органах внутренних дел, согласно которому «обязательным для сотрудника органов внутренних дел является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону» (п. 3 ч. 3 ст. 4 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»).

С учетом данных положений на сотрудников полиции возложена обязанность «выполнять приказы и распоряжения руководителей (начальников), отданные в установленном порядке и не противоречащие федеральному закону» (п. 3 ч. 1 ст. 27 ФЗ «О полиции»).

Кроме того, в пункте 2 части 1 статьи 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» сказано, что сотрудник органов внутренних дел обязан «руководствоваться законодательством Российской Федерации при получении приказа либо распоряжения прямого или непосредственного руководителя (начальника), заведомо противоречащих законодательству Российской Федерации».

Для сотрудников Госавтоинспекции исполнение данной обязанности имеет особую актуальность. Не секрет, что отдельные руководители ГИБДД, отдавая незаконные (противоречащие закону) распоряжения своим подчинённым, ориентируют их на поборы с водителей транспортных средств, организуют систему поборов. Так, летом 2013 года широкую огласку получил факт задержания с миллионом рублей командира тюменского полка ДПС Сергея Беседина. Тогда на имя Президента России Владимира Путина из Тюмени было направлено коллективное письмо сотрудников полка. В публичном обращении, под которым подписались 148 человек, они утверждали, что их начальник наладил в Тюмени сбор дани от инспекторов. С каждого автопатруля в смену взималось по 1,5 тысячи рублей, в месяц с роты выходило 450 тысяч.

Четвёртого июля, во время передачи очередной суммы, командира полка задержали. Работавшая по данному случаю комиссия МВД России признала факты поборов достоверными, а обращение полицейских - достойным поступком.

Беседин был уволен из органов внутренних дел³³. И такого рода факты организации поборов в подразделениях ГИБДД не единичны.

Исполнение обязанности, предусмотренной п. 3 ч. 1 ст. 27 ФЗ «О полиции», в подобных ситуациях приобретает важное антикоррупционное значение. Думается, что в подобных ситуациях необходимо более чётко урегулировать действия сотрудника полиции при получении устных приказов и распоряжений, противоречащих законодательству Российской Федерации.

При получении от прямого или непосредственного руководителя (начальника) устных приказов и распоряжений, а чаще всего его просьб, противоречащих антикоррупционному законодательству, сотрудник руководствуется следующими положениями закона. В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» он обязан «14) уведомлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения». Кроме того, согласно п. 14 ч. 2 ст. 49 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» «сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения» является грубым нарушением служебной дисциплины. В этой связи отметим, что «за последние пять лет число поступивших от сотрудников уведомлений по фактам обращения к ним с предложениями коррупционного характера возросло в пять раз»³⁴.

Порядок уведомления сотрудником органа внутренних дел представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений утверждён приказом МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

О факте поступления обращения в целях склонения к совершению

³³ Лагутина Б. Игры в прятки под запретом // Щит и меч, 2014, № 16. С. 5.

³⁴ Коллегия-2018: итоги, тенденции, приоритеты [Выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России] // Щит и меч, 2018, № 8. С. 2.

коррупционных правонарушений сотрудник обязан уведомить представителя нанимателя по месту службы в день поступления обращения. По общему правилу, уведомление подаётся непосредственно представителю нанимателя в ходе личного приёма.

Обратим внимание, что согласно статьи 7 ФЗ «О противодействии коррупции», основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, в частности, являются: введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области; унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей».

Что касается порядка действий сотрудника полиции при получении иных заведомо противоречащих законодательству Российской Федерации приказов либо распоряжений, не влекущих нарушение антикоррупционного законодательства, такой порядок законодательством о прохождении службы в ОВД и законом о полиции, не установлен.

В связи с этим, целесообразно в законе о полиции закрепить в отношении сотрудников полиции при получении ими приказов и распоряжений, заведомо противоречащих законодательству, порядок действий, который аналогичен тому, что установлен ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) в отношении государственных гражданских служащих. Указанная норма обязывает государственного гражданского служащего «При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению ... служащего, неправомерным, ... служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений

законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме ... служащий обязан отказаться от его исполнения».

Учитывая зарубежный опыт³⁵ и терминологию закона «О полиции», в котором речь идёт о приказах и распоряжениях, пункт 3 части 1 статьи 27 ФЗ «О полиции» целесообразно дополнить обязанностью следующего содержания:

«При получении от соответствующего руководителя (начальника) приказа, распоряжения или поручения, противоречащего, по мнению сотрудника, федеральному закону, сотрудник должен представить в письменной форме обоснование противоправности данного приказа, распоряжения или поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного приказа, распоряжения или поручения, и получить от руководителя (начальника) подтверждение необходимости исполнения этого приказа, распоряжения или поручения в письменной форме.

В случае подтверждения руководителем данного приказа, распоряжения или поручения в письменной форме сотрудник полиции обязан отказаться от его исполнения и доложить об этом в письменной форме вышестоящему руководителю».

Особое внимание в ФЗ «О полиции» обращено на то, что «Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом»

Сотрудники дорожно-патрульной службы ГИБДД при осуществлении надзора за дорожным движением вправе применять к нарушителям правил дорожного движения установленные законом меры административного принуждения, а именно: меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения. К примеру, для остановки

³⁵ Чистов А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 88-107. ² Часть 5 статьи 6 ФЗ «О полиции».

транспортного средства они вправе применять специальные средства и даже табельное огнестрельное оружие³⁶. В ходе разбирательства в рамках производства по делу об административном правонарушении вправе применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, такие как досмотр транспортного средства, отстранение водителя от управления транспортным средством, задержание транспортного средства и т.п.

Согласно ч. 1 ст. 18 ФЗ «О полиции» сотрудник полиции имеет «право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Реализация указанных положений, раскрывающих содержание принципа законности, обеспечивается нормами, закрепляющими ряд основных обязанностей сотрудника органов внутренних дел (пп. 1, 2, 4, 6, 12, 13, 14) ч. 1 ст. 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»³⁷.

Аналогичные основные обязанности сотрудника полиции закреплены в пп. 1-3, 5, 7, 12-14 ч. 1 ст. 27 ФЗ «О полиции».

Кроме того, ст. 13 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» устанавливает требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел.

Указанные требования вытекают из общих принципов законности и направлены на обеспечение безусловного исполнения сотрудником полиции возложенных на него служебных обязанностей. Сами основные служебные обязанности, закреплённые в ч. 1 ст. 27 ФЗ «О полиции» и ч. 1 ст. 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...», обеспечивающие реализацию принципа законности, можно объединить в две группы: 1) общие (пп. 1, 2, 4, 6, 12 ч. 1 ст. 12 № 342-ФЗ; пп. 13, 5, 7 ст. 27 № 3-ФЗ) и 2)

³⁶ См.: Яланжи Е. Шанс - один к тысяче // Щит и меч, 2013, № 47. С. 11; Она же. Что удивило в суде сотрудников ГИБДД // Щит и меч, 2014, № 4. С. 3.

³⁷ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

антикоррупционные (пп. 12, 13, 14 № 342-ФЗ; пп. 12-14 ч. 1 ст. 27 № 3-ФЗ).

Административно-правовые средства антикоррупционного характера, направленные на профилактику отклонений от требований законности субъектом контроля (надзора), которые закреплены, к примеру, в следующих нормах, устанавливающих:

- гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел (гл. 9 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»);
- личное поручительство (ч. 7 ст. 17 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»); – ограничения, запреты и обязанности, установленные ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел (п. 13 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»).

Гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел закреплены в гл. 9 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» и Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013, с изм. от 02.12.2013).

Личное поручительство оформляется на гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, и «состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее трёх лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников»³⁸ Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» и другими федеральными законами.

Порядки категории должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство, определяются Разделом II «Оформление личного

³⁸ Часть 7 статьи 17 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

поручительства» Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённого приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

Поручительство оформляется «в целях укрепления служебной дисциплины и законности среди сотрудников, предупреждения происшествий и правонарушений с их участием, предотвращения возможности формирования коррупционных связей, устранения коррупционных рисков и улучшения качества отбора кандидатов». «Поручителями в органах внутренних дел могут выступать сотрудники, имеющие стаж службы не менее трёх лет»².

Использование данного административно-правового средства позволяет, прежде всего, улучшить качество отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел, в том числе в подразделения Госавтоинспекции, способствует укреплению служебной дисциплины и законности среди сотрудников.

На сотрудников ГИБДД, поступивших на службу, распространяются **ограничения , обязанности и запреты** , связанные со службой в органах внутренних дел (полиции), речь о которых идёт в ст. 14 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...». Соблюдение ограничений и запретов, установленных для сотрудников органов внутренних дел (полиции), как уже было сказано, является предметом поручительства в отношении гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел. Кроме того, речь в данной статье идёт об обязанностях, исполнение которых связано с реализацией законодательства о противодействии коррупции.

В контексте рассматриваемых нами административно-правовых средств обеспечения законности деятельности сотрудников ГИБДД как субъектов контроля (надзора) особо выделим следующие запреты, ограничения и обязанности, распространяющиеся на сотрудников Госавтоинспекции.

Указанные запреты исключают возможность получения сотрудником ГИБДД за свою служебную деятельность иных видов дохода, материальных выгод или средств, помимо установленного размера денежного довольствия, либо возможность заниматься определёнными видами оплачиваемой деятельности.

К числу запретов, на наш взгляд, следует отнести также следующие

требования к служебному поведению, закреплённые в ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей»; «не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа»;

К числу **обязанностей** сотрудника ГИБДД относятся: «представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчётным»³⁹ в установленном порядке⁴⁰; «представление сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; «уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

Исполнение данных обязанностей сотрудниками ГИБДД направлено на обеспечение контроля за их имущественным положением и позволяет своевременно выявить или предотвратить коррупционные правонарушения данной категории сотрудников органов внутренних дел.

Урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел как антикоррупционное административно-правовое средство обусловлено обязанностью сотрудника органов внутренних дел «сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей, и принимать меры по предотвращению такого

³⁹ Статья 20 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статья 8 ФЗ «О противодействии коррупции».

⁴⁰ Приказ МВД России от 14 декабря 2016 г. № 838 «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России» (ред. от 19.06.2017).

конфликта»⁴¹.

Применительно к государственной или муниципальной службе в целом понятие конфликта интересов закреплено в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства».

Определение конфликта интересов в органах внутренних дел дано в ч. 1 ст. 71 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...», под которым понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) сотрудника органов внутренних дел влияет или может повлиять на объективное выполнение им служебных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью сотрудника и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства».

Ситуация конфликта интересов, как правило, предшествует совершению действий, указанных в норме, закрепляющей понятие коррупции. Возникает «конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им

⁴¹ Пункт 13 части 1 статьи 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

официальных обязанностей или функций»⁴².

Закреплённая в федеральных законах «О противодействии коррупции» и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» дефиниция конфликта интересов позволяет вычленить несколько условий, совокупность которых даёт возможность констатировать наличие конфликта интересов. К ним, в частности, можно отнести следующие условия:

- а) наличие личной заинтересованности у сотрудника органов внутренних дел, которая влияет или может повлиять на объективное выполнение им служебных обязанностей. Под личной заинтересованностью сотрудника органов внутренних дел, которая влияет или может повлиять на объективное выполнение им служебных обязанностей, согласно ч. 2 ст. 71 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» «понимается возможность получения сотрудником в связи с выполнением служебных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав или услуг имущественного характера, для себя или для третьих лиц»;
- б) наличие или возможность возникновения противоречий между этой личной заинтересованностью и законными интересами других участников общественных отношений (граждан, организаций, общества или государства);
- в) способность возникшего противоречия привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Следует также обратить внимание, что профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел закреплён в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁴³, в пункте 18

⁴² Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе. OECD, June 2003 (Цит. по: Волков А. И. Общественные и государственные структуры в процессах предотвращения и разрешения конфликтов интересов в системе государственной службы // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / Под ред. М. Б. Горного и А. И. Волкова. СПб: Норма, 2005. С. 187).

⁴³ Согласно пункта 2 Приказа МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138» «Руководствоваться в системе МВД России до издания Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен

которого сказано: «Государственному (муниципальному) служащему запрещается получать в связи с исполнением им должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги материального характера, плату за развлечения, отдых, за пользование транспортом и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственным (муниципальным) служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления и передаются государственным (муниципальным) служащим по акту в государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он замещает должность государственной или муниципальной службы, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации».

Для своевременного выявления, предотвращения и выхода из ситуаций конфликта интересов важное значение имеют процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, которые являются действенным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции среди всех категорий сотрудников органов внутренних дел.

Основы порядка разрешения конфликта интересов на государственной службе закреплены в ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», где указано, что «порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы», и ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которая закрепляет общие положения порядка «предотвращения и урегулирования» конфликта интересов» как на государственной, так и муниципальной службе.

Поскольку федеральный закон о правоохранительной службе как виде

государственной службы пока не принят, применительно к службе в органах внутренних дел основы «урегулирования» конфликта интересов регламентированы ст. 71 Федерального закона ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...», в ч. 8 которой закреплено, что «Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов устанавливается Президентом Российской Федерации».

По мнению С. И. Барсукова и А. Н. Борисова, соответствующим актом в настоящее время является Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»⁴⁴ (ред. от 19.09.2017), которым утверждено «Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». Положением о комиссиях определяется как порядок формирования, так и порядок *деятельности* комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Учитывая, что основной задачей этих комиссий является «содействие государственным органам: а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами ..., б) в осуществлении в государственном

⁴⁴ См.: Барсуков С. И., Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2012.

органе мер по предупреждению коррупции»⁴⁵, можно согласиться, что порядок их деятельности включает и порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Вместе с тем деятельностью только данной комиссии «Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов» в органах внутренних дел не исчерпывается.

В соответствии с п.п. 2 и 16 Указа Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821, вопросы, касающиеся «обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции», рассматриваются в федеральных государственных органах, названных в разделе II перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557⁴⁶:

а) в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, - комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов¹;

б) в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов, - соответствующими «аттестационными» комиссиями.

В настоящее время руководители территориальных органов внутренних дел, руководствуясь данным Указом, утверждают положения и формируют состав аттестационных комиссий органов внутренних дел МВД России по рассмотрению

⁴⁵ Пункт 3 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утверждённого Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821.

⁴⁶ В разделе II перечня, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об

вопросов о соблюдении требований к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел и урегулированию конфликта интересов.

По мнению П.М. Кудюкина, в отношении государственных служащих должна быть предложена система достаточно гибких и дифференцированных процедур, направленных на разрешение конфликта интересов, а именно:

- выявление (потенциального) конфликта интересов;
- предупреждение возникновения конфликта интересов;
- предотвращение негативных последствий конфликта интересов⁴⁷.

Разделяя мнение П. М. Кудюкина, И. Ю. Капустина в свою очередь полагает, что предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляется путём следующих процедур:

а) процедуры выявления ситуации конфликта интересов, в рамках которой происходит обнаружение конфликта интересов либо возможности его возникновения; б) процедуры предотвращения ситуации конфликта интересов, в рамках которой предупреждается возникновение конфликта интересов; в) процедуры урегулирования ситуации конфликта интересов для предотвращения негативных последствий ситуации конфликта интересов⁴⁸.

Необходимо: во-первых, принятие специального нормативного правового акта Президента Российской Федерации, который устанавливал бы порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел, включая процедуры выявления, предотвращения и урегулирования ситуации конфликта интересов; во-вторых, приведение ведомственной нормативной базы о предотвращении и урегулировании конфликта интересов в соответствие с федеральными законами и указами Президента в области противодействия коррупции.

В целом реализация рассмотренных административно-правовых средств обеспечения законности, предусмотренных обновлённым законодательством о службе в органах внутренних дел, даёт положительные результаты. К примеру, по

⁴⁷См.: Кудюкин П. М. Конфликт интересов в системе государственной службы: сущность, пути выявления, предупреждения и разрешения // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / Под ред. М. Б. Горного и А. И. Волкова. СПб: Норма, 2005. С. 126.

⁴⁸ Капустина И. Ю. Указ. соч. С. 161.

данным УГИБДД ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 9 месяцев 2013 года количество нарушений законности по сравнению к аналогичному периоду прошлого года снизилось на 2 случая и составило 10 случаев (из них 6 случаев связаны с нарушением административного законодательства), количество нарушений дисциплины осталось на прежнем уровне – 142 случая (из которых 130 это нарушения исполнительской дисциплины)⁴⁹. Однако, это не исключает необходимости дальнейшего совершенствования содержания и практического применения этих административно-правовых средств обеспечения законности контрольнонадзорной деятельности ГИБДД.

Подводя итог сказанному сформулируем следующие обобщающие выводы:

1. Основу обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД составляют нормы, а) закрепляющие требования законности к субъекту контроля (надзора), и б) предусматривающие меры профилактики отклонений от требований законности. **Административно-правовые средства** обеспечения законности можно разделить на две группы: 1) общие и 2) антикоррупционные.

Административно-правовые средства, устанавливающие **общие требования** законности к субъекту контроля (надзора), закреплены, в нормах, раскрывающих содержание принципа законности деятельности полиции (ст. 6 ФЗ «О полиции») и принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5 ФЗ «О полиции»), а также в нормах, закрепляющих основные обязанности сотрудника органов внутренних дел (полиции). Административно-правовые средства **антикоррупционного характера**, направленные на профилактику отклонений от требований законности субъектом контроля (надзора), закреплены в нормах, устанавливающих: гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел; личное поручительство; ограничения, запреты и обязанности, установленные ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе

⁴⁹ Информационное письмо УГИБДД ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области

«Обзор о состоянии дисциплины и законности в УГИБДД ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 9 месяцев 2013 года».

Российской Федерации»; урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел.

2. Необходимо более чётко урегулировать действия сотрудника полиции при получении приказов и распоряжений, противоречащих закону. За основу целесообразно взять правило, изложенное в ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и закрепить аналогичное правило в отношении сотрудников полиции.

3. Учитывая неопределённость нормы, устанавливающей условия увеличения (индексации) окладов денежного содержания сотрудников органов внутренних дел (полиции), предлагаем ч. 5 ст. 2 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации ...» дополнить абзацем следующего содержания:

«Обязательным является ежегодное увеличение (индексация) окладов денежного содержания в соответствии с уровнем роста внутреннего валового продукта Российской Федерации».

2.2 Осуществление контроля и надзора за состоянием законности при исполнении инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур

Контроль и надзор как правовые категории, элементы государственного управления рассматриваются с различных точек зрения. По мнению С.М. Зубарева, в юриспруденции «утвердились воззрения на контроль: 1) как самостоятельную функцию социального и, в первую очередь, государственного управления; 2) как неотъемлемую часть (стадию) иных функций государственного управления; 3) как форму обратной связи между субъектами и объектами государственного управления; 4) как средство (способ) обеспечения законности в государственном управлении; 5) как разновидность юридического процесса»⁵⁰.

В нашем случае речь идёт о контроле за субъектом надзора в области дорожного движения, такой контроль выступает, прежде всего, как средство (способ) обеспечения законности деятельности самого субъекта государственного управления. Именно это свойство данного вида контроля определяет его содержание и роль в государственном управлении в целом. Именно в этом качестве данный вид контроля может рассматриваться, кроме того, как функция управления, как стадия иных функций государственного управления, как форма обратной связи между субъектами и объектами государственного управления, как разновидность процедурно-процессуальной деятельности.

С точки зрения содержания, контроль за деятельностью сотрудников ГИБДД как функция управления включает оценку деятельности сотрудников как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности. Как справедливо отмечают Н. Д. Шалякин и Н. Н. Иванов, контроль является «специфической формой получения наиболее объективной количественной и качественной информации, звеном механизма обратной связи, каналом, через который эта информация идёт снизу-вверх. Эта информация используется всеми звеньями аппарата управления и управляемого объекта в целях совершенствования их

⁵⁰ Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 25.

деятельности»⁵¹.

Информация, поступающая в ходе контроля, позволяет оценить выполнение объектом контроля доведённой до него субъектом управления правовой и организующей информации. В ходе контроля оценивается не только правомерность деятельности, но и её целесообразность и эффективность. Учитывая предмет нашего исследования, содержание отдельных видов контроля, направленных на оценку деятельности отдельного органа в целом или его структурного подразделения, их руководителей с точки зрения её эффективности и целесообразности, рассматриваться в нашей работе не будет. Основное внимание будет обращено контролю правомерности деятельности ГИБДД.

В п. 13 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» сказано, что «Надзор и контроль за деятельностью Госавтоинспекции осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Основу контроля (надзора) за деятельностью ГИБДД составляют положения ФЗ «О полиции», устанавливающие виды контроля за деятельностью полиции в целом, и Госавтоинспекции, в частности, как составной части полиции. Так, в главе 10 ФЗ «О полиции» закреплены следующие виды контроля и надзора за деятельностью полиции: государственный контроль, общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор. Глава 10 ФЗ «О полиции» завершается статьёй 53, закрепляющей такое средство укрепления законности деятельности полиции как «обжалование действий (бездействия) сотрудника полиции», которое выступает важным способом самозащиты гражданами и организациями своих прав и свобод.

Прокурорский надзор за исполнением полицией законов, в соответствии со ст. 52 ФЗ «О полиции» осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчинённые ему прокуроры в соответствии с полномочиями,

⁵¹Шалякин Н. Д., Иванов Н. Н. Организация и совершенствование системы контроля в МВД, УВД. М.,

предоставленными федеральным законодательством. Прокурорский надзор является важным способом обеспечения законности в государственном управлении, однако учитывая его правовую основу, он не относится к числу административно-правовых средств обеспечения законности, поэтому рассмотрение данного вида надзора выходит за рамки предмета нашего исследования.

Государственный контроль, в зависимости от субъекта его осуществляющего, подразделяется на: президентский, парламентский, правительственный и ведомственный.

Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации осуществляют Государственный контроль за деятельностью полиции в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел⁵².

В Федеральном законе «О полиции» закреплены только виды контроля за деятельностью полиции и даны ссылки на законодательство, которое содержит их дальнейшую детализацию.

В науке административного права используется такая правовая категория как «система контроля», под которой понимается «совокупность субъекта, объекта и средств контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления желаемых результатов исполнения, измерения состояния объекта контроля, анализа и оценки данных измерения, выработки корректирующих воздействий»⁵³. В качестве элементов таких систем выделяются: структура (объект, субъект, кадры, средства контроля), механизм (принципы, цели, методы, технология контроля) и процесс (процедуры) контроля⁵⁴. По мнению С.М.

⁵² См.: Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

⁵³ Зубарев С. М. Указ. соч. С. 51.

⁵⁴ Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. С. 335-336.

Зубарева, **система контроля** за деятельностью персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, «включает в себя следующие элементы (подсистемы): 1) организационно-функциональная структура (цели, принципы, объект, предмет, субъекты и их компетенция, виды контроля); 2) механизм (методы, средства, формы контроля); 3) процесс контроля»⁵⁵.

Поддерживая данную точку зрения, отметим, что независимо от вида подконтрольной деятельности, указанные элементы системы контроля за этой деятельностью остаются неизменными, специфика содержания системы контроля определяется конкретным наполнением этих элементов системы контроля в зависимости от поставленных перед ней целями и характера самой подконтрольной деятельности.

Учитывая предметное содержание нашего исследования, в нём пойдёт речь только о тех элементах системы контроля и надзора за деятельностью полиции (ГИБДД МВД России), целевое назначение которых направлено на «обеспечение **законности**» властного субъекта данной контрольно-надзорной деятельности - сотрудников ГИБДД. Из приведённых видов государственного контроля за деятельностью полиции, речь пойдёт только о ведомственном контроле, поскольку, как уже отмечалось, согласно ч. 2 ст. 6 ФЗ «О полиции» «контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции» обеспечивает федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Кроме того, в части 2 статьи 30 Закона о полиции закреплена норма, посвящённая гарантиям правовой защиты сотрудника полиции, в которой сказано: никто не имеет права вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом. Эта норма, обеспечивая необходимый уровень автономии правоохранительного механизма, позволяет реализовывать контрольные полномочия только лицам, которым они предоставлены законом, ограничивая тем самым круг субъектов контроля, к примеру, за уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной и административно-юрисдикционной деятельностью полиции.

⁵⁵ Зубарев С. М. Указ. соч. С. 52.

В механизме обеспечения законности контролю отводится роль правового средства, которое позволяет постоянно получать информацию о деятельности подконтрольного объекта (осуществлять мониторинг), оценивать поведение подконтрольного объекта на соответствие действующему законодательству, выявлять нарушения закона и обеспечивать своевременное реагирование на отклонения от нормативных требований.

Ведомственный контроль, в отличие от других видов государственного контроля проводится силами самого министерства. Именно с помощью данного вида контроля выявляется основное количество нарушений служебной дисциплины среди личного состава органов внутренних дел, ряд из которых, в том числе, связан с нарушениями законности. Подтверждением тому являются слова министра внутренних дел Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России по итогам 2018 года: «Повысилась эффективность внутриведомственного контроля. Сегодня свыше 70 % лиц, допустивших правонарушения и должностные проступки, выявляются силами самих органов внутренних дел. Прежде всего - подразделениями собственной безопасности».⁵⁶

Выделяются два уровня ведомственного контроля за деятельностью полиции: контроль вышестоящих органов внутренних дел и их подразделений и контроль конкретных руководителей органов внутренних дел за деятельностью полиции и их сотрудников⁵⁷.

Контроль за соблюдением законности со стороны вышестоящих подразделений за нижестоящими осуществляется в следующих видах: инспектирование; контрольные проверки; комплексные выезды для оказания практической помощи; целевые (самостоятельные) выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверка жалоб, заявлений; зональный контроль; линейный контроль; ревизии (проверки)

⁵⁶ Коллегия-2018: итоги, тенденции, приоритеты [Выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России] // Щит и меч, 2018, № 8. С. 2.

⁵⁷ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). С. 523.

финансовохозяйственной деятельности; заслушивание отчётов руководителей⁵⁸. Правовой основой данного направления контроля являются утверждённые Приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» инструкции: по организации *зонального* контроля МВД России за деятельностью территориальных органов МВД России; по организации *особого* контроля МВД России за деятельностью территориальных органов МВД России; по организации и проведению *инспектирования, контрольных и целевых проверок* деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

На данном уровне контроля в рамках перечисленных его видов достигаются цели и решаются задачи стратегического характера. К примеру, одной из целей инспектирования является «Изучение и оценка фактического положения дел в инспектируемом органе», как правило, на основе информации, которой располагает орган внутренних дел. К числу задач относятся: «Определение и оценка соответствия *организации деятельности* инспектируемого органа требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации»; «выявление причин и условий, *способствующих возникновению нарушений* и недостатков в деятельности инспектируемого органа».

При инспектировании изучаются и оцениваются организация, **законность**, полнота и эффективность осуществления всех функций инспектируемого органа, в том числе, по надзору в области безопасности дорожного движения. Проверке подлежит деятельность не менее 20% подчинённых территориальных органов МВД России на районном уровне для проверки организации оперативнослужебной деятельности на местах, изучения состояния учётно-регистрационной дисциплины, оценки состояния работы с личным составом.

Вместе с тем, одной из ключевых задач является «Оценка организации и эффективности деятельности инспектируемого органа по выполнению возложенных на него задач, степени влияния на подчинённые органы и подразделения, а также соответствия статистической и иной ведомственной

⁵⁸ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). С. 302-303.

отчётности, представляемой в МВД России, фактическому положению дел».

Применительно к контрольно-надзорной деятельности территориальных подразделений ГИБДД – это оценка организации и эффективности их контрольно-надзорной деятельности в области дорожного движения.

Как способ обеспечения законности деятельности в большей степени выступает ведомственный контроль, осуществляемый руководителем органа внутренних дел за соблюдением законности подчинёнными сотрудниками полиции. Он осуществляется постоянно и выступает как составная часть управления личным составом, прямая обязанность руководителей. К наиболее действенным «видам данного контроля относятся: повседневный контроль работы подчинённых сотрудников; проверка работы подразделений в целом и по отдельным направлениям деятельности; периодические заслушивания руководителей подразделений и отдельных сотрудников полиции; устные и письменные отчёты сотрудников полиции; проверка выполнения планов работы; проверка жалоб граждан на действия (бездействие) сотрудников полиции»⁵⁹.

Служебная деятельность, осуществляемая Госавтоинспекцией, достаточно разнообразна. В этой связи практически для каждого направления контрольнонадзорной деятельности ГИБДД предусмотрены нормативными документами и выработаны практикой различные формы контрольной деятельности, которые позволяют дифференцированно подойти к организации и проведению контрольных мероприятий.

С положительной стороны себя зарекомендовали такие формы контроля, как: контрольные проверки, разовые проверки, повседневный оперативный контроль за исполнительной дисциплиной сотрудников⁶⁰.

Так, ведомственный (текущий) контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, соблюдением обоснованности и

⁵⁹ Там же. С. 303.

⁶⁰ Овчинников Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: дис. С. 50.

правомерности действий сотрудников Госавтоинспекции, определённых административными процедурами, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, в соответствии с разделом «IV. Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции» Административного регламента, утверждённого приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, и нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Текущий контроль включает в себя «проведение проверок, выявление и устранение нарушений прав участников дорожного движения, рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения заявителей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) сотрудников»⁶¹.

Текущий контроль осуществляется путём проведения гласных и негласных (скрытых) проверок соблюдения и исполнения сотрудниками ДПС ГИБДД положений Административного регламента, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Проверки могут быть плановыми (осуществляться уполномоченными должностными лицами на основании соответствующих планов работы (графиков) и внеплановыми. Проверка также может проводиться по конкретному обращению заявителя.

Формы и методы проверок, их периодичность устанавливаются нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации⁶², территориальных органов МВД России на региональном уровне. Проверка как способ текущего контроля осуществляется как путём непосредственного визуального наблюдения проверяющим за несением службы инспектором ДПС ГИБДД, так и в форме административной процедуры проверки по конкретному обращению заявителя.

⁶¹ Пункт 397 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения.

⁶² Наставление по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 20 апреля 1999 г. № 297/дсп.

В первом случае информацию о поведении подконтрольного лица проверяющий получает непосредственно в ходе визуального наблюдения. Такая форма контроля включает следующие действия: 1) установление визуального наблюдения за подконтрольным; 2) оценка его поведения с точки зрения соответствия закону; 3) фиксация допущенных нарушений в документе о результатах контрольной проверки.

В настоящее время для контроля за несением службы нарядами ДПС ГИБДД используются видеорегистраторы, по словам заместителя начальника отдела ДПС - начальника отделения организации дорожно-патрульной службы ГУОБДД МВД России Е.Б. Стригина к концу 2014 года ими оборудованы все патрульные автомобили⁶³.

Видеорегистратор должен фиксировать и дорожную обстановку, и то, что происходит внутри салона. Процесс одновременной съёмки идёт по трём каналам: «обстановка впереди патрульного автомобиля, сзади и обстановка внутри самой патрульной машины с аудиозаписью. После смены инспекторы сдают отснятые цифровые записи в своё подразделение, где они хранятся 30 суток. В случае фиксации видеорегистратором действий, связанных с составлением протокола об административном правонарушении, а также проведением действий по отстранению от управления транспортным средством водителя с признаками опьянения, освидетельствованию его на состояние алкогольного опьянения, хранение аудио- и видеоданных должно быть обеспечено в течение срока не менее трёх месяцев. При необходимости (конфликтные ситуации, рассмотрение жалоб и заявлений граждан, проведение служебных проверок и тому подобное) их архивирование обеспечивается в течение срока, установленного руководителем подразделения Госавтоинспекции».

Как правило, этот видеоматериал просматривается в случае поступления от физических или юридических лиц заявлений или жалоб на действия (бездействие) инспекторского состава, которые содержат

⁶³ Башкатов С. Из «кустов» ... выводит «цифра» // Щит и меч. 2014. №

информацию о нарушениях сотрудником ГИБДД действующего законодательства, либо нарушения прав и свобод заявителя.

Инспектора подразделений ГИБДД УМВД России по некоторым субъектам Российской Федерации (Волгоградской области, г. Москвы) начали заступать на дежурство с портативными видеорегистраторами. Такая мера позволяет удерживать участников движения от необдуманных поступков, да и самих сотрудников контролировать⁶⁴, она дисциплинирует сотрудника ГИБДД и позволяет защитить его от провокаций и нелепых обвинений со стороны нарушителей ПДД⁶⁵.

Кроме того, в структуре Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации создаётся контрольно-профилактическое подразделение, основной целью деятельности которого является укрепление дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых для обеспечения правопорядка и общественной безопасности в сфере дорожного движения⁶⁶.

Сотрудникам контрольно-профилактического подразделения для выполнения возложенных на них обязанностей предоставлено право проводить в порядке, установленном Инструкцией⁶⁷, проверки деятельности сотрудников подразделений органов внутренних дел, привлекаемых для обеспечения правопорядка и общественной безопасности в сфере дорожного движения (без применения форм и методов, предусмотренных Законом Российской Федерации "Об оперативно-розыскной деятельности"), а также использовать для фиксации результатов проверки аудио- и видеотехнику.

Так, по результатам работы созданного 15 января 2013 года в УГИБДД ГУ

⁶⁴ Столичные ноу-хау снижают аварийность // Щит и меч, 2016, № 32 (1528). С. 5.

⁶⁵ Никифорова О., Корнаухов А. Скажите «сыр-р-р»! // Щит и меч, 2015, № 14, С. 7.

⁶⁶ Приказ МВД России от 1 февраля 1999 г. № 66 «О совершенствовании деятельности контрольнопрофилактических подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России» (ред. от 08.05.2013).

⁶⁷ Инструкция по организации проведения проверок контрольно-профилактическими подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, утверждённая Приказом МВД России от 1 февраля 1999 г. № 66 (приложение 3).

МВД по Санкт-Петербургу и Ленобласти 11 отдела (контрольнопрофилактического) в 2013 году из Госавтоинспекции по недоверию было уволено 49 человек, 8 сотрудников переведены в службу участковых в разные районы Петербурга⁶⁸.

Проверка, являясь частью текущего контроля, включает как процедурные (как правило, визуальные), так и процессуальные формы (способы) получения и проверки информации о деятельности должностного лица Госавтоинспекции. В рамках процедурных форм ведётся наблюдение за подконтрольными сотрудниками и выявление отклонений от требований закона. В рамках процессуальных форм проверяется поступающая информация о противоправных действиях (бездействии) субъекта контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, повлёкших нарушение прав и свобод граждан и организаций.

Обращение заявителя, содержащее жалобу на решение, действие (бездействие) сотрудника полиции может являться основанием для возбуждения не только производства по рассмотрению заявления или жалобы гражданина, но и дисциплинарного производства, если в действиях (бездействии) сотрудника, о которых идёт речь в обращении содержат признаки дисциплинарного проступка.

Согласно части 8 статьи 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» перед наложением дисциплинарного взыскания по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя в соответствии со статьёй 52 данного Федерального закона может быть проведена служебная проверка.

Служебная проверка проводится при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов

⁶⁸Вышенков Е. Охотники «11» приводят ГИБДД в чувство [Электронный ресурс] // Фонтанка. Петербургская интернет-газета. URL:<http://www.fontanka.ru/2013/04/16/114/print.html> (дата обращения: 12.08.2017); Вышенков Е. Крестный ход ГИБДД [Электронный ресурс] // Фонтанка. Петербургская интернет-газета. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/01/15/163/print.html> (дата обращения: 12.08.2017).

внутренних дел дисциплинарного проступка.

Под выявлением характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка при проведении служебной проверки понимается установление (подтверждение) изложенных в обращении гражданина фактов о нарушении сотрудником ГИБДД законности, прав и свобод граждан. «Порядок проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации» утверждён приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

В случае обнаружения в действиях сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, признаков состава преступления или события административного правонарушения указанная информация подлежит регистрации и проверке в установленном порядке⁶⁹.

Ведомственный контроль за законностью деятельности сотрудников Госавтоинспекции МВД России позволяет: оперативно получать информацию о реальном состоянии дел с соблюдением сотрудниками ГИБДД законодательства; проверять полученную информацию в установленных процедурно-процессуальных формах для выявления правонарушений; принимать по этой информации в рамках конкретных административных производств управленческие решения.

При получении заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях коррупционного характера, такая информация направляется для проверки в подразделения собственной безопасности.

Согласно «Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», утверждённой приказом МВД России от 2 января 2013 г. № 1, в системе МВД России субъектами обеспечения собственной безопасности на специальном уровне

⁶⁹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (зарегистрирован в Минюсте России 6 ноября 2014 г., регистрационный № 34570).

являются:

- «а) Главное управление собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- б) подразделения собственной безопасности территориальных органов МВД России;
- в) подразделения собственной безопасности оперативно-технических и оперативно-поисковых подразделений».

По информации первого заместителя начальника Главного управления собственной безопасности МВД России генерал-майора полиции В.В. Балашова за 2012 год в ГУСБ от граждан поступило более 15744 жалоб и заявлений. Помимо этого, около 27 тысяч обращений зарегистрировано подразделениями собственной безопасности территориальных органов МВД России. Наибольшее количество жалоб поступило на действия сотрудников ГИБДД, УЭБиПК, уголовного розыска, участковых уполномоченных и следственных подразделений. Ни одно из них не остаётся без внимания: каждое регистрируется, рассматривается специалистами, и по каждому обращению в соответствии с законодательством принимается решение⁷⁰.

По информации коррупционного характера заводятся оперативные дела. В ходе разработки по оперативным делам, находящимся в производстве подразделений собственной безопасности, используются средства объективного контроля.

К примеру, по оперативному делу по Тульской области, средствами объективного контроля выявлено более 20 эпизодов получения взяток начальником отдела технического надзора и регистрационно-экзаменационной работы УГИБДД УМВД России по Тульской области, действовавшим совместно с руководителем Госавтоинспекции. В ходе проведения ОРМ в служебном кабинете начальника технадзора в здании областного УГИБДД были зафиксированы факты передачи ему денежных средств подчинёнными сотрудниками. Как выяснилось, эти деньги передавались за общее покровительство, а также от гражданских лиц, желающих получить регистрационные знаки с престижным набором цифр и букв

⁷⁰ Как защищается безопасность: беседа с В.В. Балашовым // Щит и меч. 2013. № 47. С. 4.

либо водительские удостоверения без обучения и экзаменов.

По имеющимся сведениям, ежемесячный доход от подобного рода деятельности чиновника составлял около трёх миллионов рублей⁷¹.

По данным ГУСБ МВД России в целом по МВД непосредственно подразделениями собственной безопасности выявлено:

в 2012 году: 2123 сотрудника органов внутренних дел, совершивших преступления, из них 1331 - коррупционной направленности, в том числе 399 - взяточничество.

в 2013 году: 2011 сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления, из них 1246 – коррупционной направленности, в том числе 400 – взяточничество.

Как видим, служебная проверка, которая проводится в рамках дисциплинарного дела, является отправной точкой для возбуждения производства по делу об административном правонарушении либо заведения оперативного дела и проведения оперативно-розыскных мероприятий в рамках внутриведомственного контроля, служит, прежде всего, средством выявления правонарушений сотрудников органов внутренних дел.

Вместе с тем, как справедливо отметил В.В. Балашов «Мощный и апробированный многолетней практикой институт служебных проверок должен работать не только на установление фактов правонарушений, совершенных сотрудниками, но и в случае их неподтверждения – обеспечивать защиту тех, кто честно и добросовестно исполняет служебный долг».

Общественный контроль за контрольно-надзорной деятельностью подразделений Госавтоинспекции⁷² является составной частью общественного контроля за деятельностью полиции, предусмотренного ст. 50 ФЗ «О полиции». Согласно данной статьи, указанный вид контроля осуществляют граждане

⁷¹ Невзиря на лица: беседа с С. Бурашниковым (вела Н. Куриченкова) // Щит и меч. 2014. № 8. С. 9. ² Как защищается безопасность: беседа с В.В. Балашовым // Щит и меч. 2013. № 47. С. 4.

⁷² Общественный контроль за деятельностью Госавтоинспекции (правовые и организационные основы): Методические рекомендации / С.Н. Антонов, С.С. Миронов, М.И. Попов. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. С. 6.

Российской Федерации, общественные объединения, общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий, Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах.

В ст. 50 ФЗ «О полиции» закреплён перечень субъектов общественного контроля за деятельностью полиции и указаны нормативные акты, регламентирующие его осуществление указанными субъектами.

В исследовании М. С. Критской, посвящённому общественному контролю административной деятельности полиции, предлагается субъекты этой деятельности разделить на две группы:

«1) субъекты гражданского общественного контроля (граждане РФ, общественные объединения), которые обладают правом осуществления общественного контроля в формах, не связанных с вмешательством в штатный режим работы объекта контрольной деятельности и получением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством;

2) субъекты квалифицированного общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии), осуществляющие общественный контроль во всех не запрещённых законом формах»⁷³.

Контроль субъектов первой группы за деятельностью органов внутренних дел организуется по их инициативе в соответствии с действующим законодательством. Они являются общими субъектами административного права. В свою очередь субъекты второй группы специально создаются для осуществления общественного контроля, их формирование организуется по инициативе соответствующих органов государства, в том числе и органов внутренних дел в порядке, установленном законодательством об общественном контроле. Прежде всего поэтому, реализуемую в современной России концепцию

⁷³Критская М. С. Общественный контроль административной деятельности полиции: правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 16-17.

общественного контроля определяют, как «государственно-дозволительную»⁷⁴.

Общественный контроль за деятельностью Госавтоинспекции, как показывает практика, субъектами первой группы осуществляется, как правило, по инициативе общественных объединений. Так, неправительственная общественная правозащитная организация «Московская Хельсинкская группа» (МХГ) и Федерация автовладельцев России (ФАР) весной 2014 года приняли решение о проведении всероссийской кампании проверок работы дорожно-патрульной службы (ДПС) ГИБДД в рамках общественной инициативы «Гражданин и полиция»⁷⁵. Оценкой профессионального уровня и адекватности действий силовой структуры впервые занялись организации общественного контроля, имеющие репутацию как абсолютно независимые. Как отметил руководитель Федерации автовладельцев России С. Канаев «Основная часть мониторинга была направлена на проверку соответствия работы сотрудников ДПС внутренним регламентам полиции. Ошибки есть. Но если смотреть на то, что нам продемонстрировали, то можно говорить о весьма эффективных формах работы сотрудников ГАИ»⁷⁶.

Кампания по общественному контролю работы полиции, которая называется «Гражданин и полиция» продолжается. Координатор кампании В. Карастелев отметил, что «она идёт в тесном взаимодействии с Министерством внутренних дел РФ. Это означает, что нас не ограничивают в предмете и методах наблюдения за работой правоохранителей: наблюдаем что хотим и как хотим. Единственное условие состоит в том, что наши действия должны быть согласованы с соответствующими подразделениями Министерства внутренних дел. Пока никаких конфликтов не возникало»⁷⁷. К примеру, в 2017 году направлением контроля стали: работа ГИБДД в части выдачи прав, документов, которые нужны

⁷⁴Крицкая М. С. Общественный контроль административной деятельности полиции: правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 47.

⁷⁵ Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методич. пособие / [Сост. Д. Мещеряков]. Москва: Моск. Хельсинк. группа, 2014. С. 25.

⁷⁶ Практики общественного контроля за деятельностью полиции: Методич. пособие / [Сост. Д. Мещеряков]. С. 32.

⁷⁷ Пособие по общественному контролю за деятельностью полиции / «Гражданин и полиция». / [Сост. В.Е. Карастелев]. Москва: Моск. Хельсинк. группа, 2017. С. 5.

автовладельцам (или тем, кто получает права), мониторинг стационарных постов ГИБДД на федеральных трассах и работа экипажей патрульной службы⁷⁸.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», граждане Российской Федерации «вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

В литературе по-разному определяется конституционно-правовая основа *личного* участия граждан в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти в целом, в том числе за деятельностью полиции.

К примеру, В.В. Гриб считает, что граждане наделены правом как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций не только *участвовать в осуществлении* общественного контроля, но и *непосредственно* самим его *осуществлять*.

Непосредственное осуществление общественного контроля гражданами и их объединениями «находит своё выражение в такой важнейшей *форме* общественного контроля, как институт обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, закреплённый в ст. 33 Конституции РФ» и в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации».⁷⁹ По мнению разработчиков ФЗ «О полиции», «Общественный контроль за деятельностью полиции со стороны граждан является производным от их права, закреплённого в статье 33 Конституции Российской Федерации, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы»⁸⁰. «Обращение в органы государственной власти с предложениями, заявлениями и жалобами», по мнению О. С. Забравой, субъекты общественного

⁷⁸ Пособие по общественному контролю за деятельностью полиции / «Гражданин и полиция». С. 5-6, 24-28.

⁷⁹ Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13-16.

⁸⁰ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). С. 304.

контроля используют как его специфическую форму⁸¹.

Согласно иной точке зрения, общественный контроль представляет собой конституционно-правовой механизм участия граждан в управлении делами государства. Его сущность заключается в возможности граждан оказать регулятивное воздействие на деятельность органов публичной власти, органов и организаций, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством отдельные публичные полномочия с целью обеспечения законности и эффективности их деятельности⁸². Граждане Российской Федерации, участвуя в осуществлении общественного контроля, реализуют закреплённое в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации⁸³ право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей⁸⁴.

Чтобы сформулировать собственную позицию по конституционно-правовой основе общественного контроля и административно правовому порядку его реализации обратимся к анализу части 1 статьи 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», раскрывающей понятие общественного контроля, в которой сказано, что это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». Данная норма-дефиниция раскрывает понятие общественного контроля через его целевое назначение, по сути характеризуя его содержание, а именно: 1)

⁸¹Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

⁸²Япрынцев И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 27-31.

⁸³Крицкая М. С. Общественный контроль административной деятельности полиции: правовые и организационные аспекты: дис. С. 24.

⁸⁴Синяжников Д.А., Ребрищев Н.М. Граждане Российской Федерации — субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 239-242.

наблюдение за деятельностью органов власти и организациями, 2) проверка, анализ и общественная оценка издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Общественный контроль - это деятельность, осуществляемая *субъектами общественного контроля*, которыми согласно статьи 9 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являются:

«1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸⁵.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, «могут создаваться: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля»⁸⁶.

В осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций вправе участвовать граждане Российской Федерации. Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном федеральными законами.

Как справедливо отмечается в научной литературе, в соответствии с ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» гражданин может быть привлечён в качестве общественного инспектора организатором общественной проверки (ст. 21), равно как и общественный эксперт - организатором общественной экспертизы (ст. 22). То есть закреплённое право граждан на участие в осуществлении общественного контроля не может быть

⁸⁵ Часть 1 статьи 9 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

⁸⁶ Часть 2 статьи 9 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

реализовано гражданином самостоятельно, а ставится в зависимость от воли организатора проведения проверки⁸⁷.

Думается, что в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» речь идёт о виде контроля, осуществляемого общественными институтами, а не отдельными гражданами, либо даже их коллективами по месту жительства, работы, учёбы. Общественный контроль - это способ реализации гражданином конституционного права на участие в управлении делами государства.

Право граждан на обращения, это на наш взгляд, не форма общественного контроля, а форма фиксации, обнародования одного из возможных его результатов, а также средство инициирования иных видов контроля или способов обеспечения законности (к примеру, рассмотрение заявлений и жалоб граждан уполномоченными на то органами публичной власти), правовое средство восстановления или защиты нарушенных прав гражданина.

Среди субъектов второй группы заметную роль в общественном контроле за деятельностью подразделений ГИБДД играют общественные советы при МВД России, МВД, ГУ МВД по субъектам Российской Федерации, сформированные в соответствии с указами Президента Российской Федерации⁸⁸. На ведомственном уровне регламентация деятельности общественных советов при органах внутренних дел осуществляется нормативными правовыми актами МВД России.

В настоящее время информация о работе общественных советов по осуществлению общественного контроля за деятельностью подразделений Госавтоинспекции достаточно широко представлена в сети интернет и ведомственных средствах массовой информации. К примеру, согласно Отчёта о работе Общественного совета при ГУ МВД России по Ставропольскому краю в 2017 году по утверждённому графику проверок выездной рабочей группой МОО СКФО «Антикоррупционный центр» была осуществлена проверка доступности

⁸⁷ Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16-19.

⁸⁸ Указы Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

гражданам отделов полиции, подразделений Госавтоинспекции (дорожнопатрульной службы, МРЭО, телефонов доверия) в ОМВД России по ряду районов и городов Ставропольского края⁸⁹.

Кроме того, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет «цели и задачи» (ст. 5), «принципы» (ст. 6) и «формы» (глава 3) общественного контроля.

Законность деятельности органов власти в качестве предмета общественного контроля в данном законе прямо не закреплена, вместе с тем к *целям* общественного контроля отнесены, в частности:

«1. обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; ...

3. общественная оценка деятельности органов государственной власти ... в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

К числу задач общественного контроля относятся: обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти ...; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению».

Как справедливо отметил В.И. Майоров, общественный контроль является одним из ключевых видов контроля, так как, «с одной стороны, способствует открытости и гласности деятельности органов внутренних дел (ОВД), с другой стороны, помогает в борьбе с коррупцией, обеспечивает неукоснительное соблюдение прав граждан при их взаимодействии с сотрудниками полиции»⁹⁰.

Как видим, специально цели или задачи по обеспечению «законности» деятельности органов власти перед общественным контролем не ставится, но и не исключается выявление фактов нарушения закона уполномоченными

⁸⁹ Деятельность общественных советов, образованных при органах внутренних дел Ставропольского края в 2017 году [Электронный ресурс]: URL: <https://26.мвд.рф/document/13802089> (дата обращения: 12.08.2018).

⁹⁰ Майоров В. И. Формирование механизма общественного контроля за деятельностью полиции // Государство и право в XXI веке. 2016. № 2. С. 68.

должностными лицами при его осуществлении, к примеру, при достижении цели, связанной с необходимостью «защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций», и решения такой задачи как «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению».

Контроль за законностью является сопутствующим при осуществлении общественного контроля, в рамках которого прежде всего оценивается эффективность и целесообразность конкретных форм и методов контрольнонадзорной деятельности Госавтоинспекции. Общественный контроль обеспечивает «законность», как правило, не путём целенаправленного выявления нарушений закона, а путём предупреждения (профилактики) нарушений «прав и свобод человека и гражданина», нарушений «антикоррупционного законодательства».

К административно-правовым средствам, иницирующим административно-процессуальные способы обеспечения законности контрольнонадзорной деятельности ГИБДД, относятся обжалование или оспаривание решений и (или) действий (бездействия) данного федерального органа исполнительной власти и (или) его должностных лиц.

ФЗ «О полиции» содержит общую норму, закрепляющую возможность **обжалования** действий (бездействия) сотрудника полиции, согласно которой «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд». Такая возможность продублирована в пункте 10 Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утверждённого постановлением Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716.

В свою очередь в части 1 статьи 23 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», закреплена отсылочная норма, в

которой указывается, что «Защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Более конкретно порядок реализации указанных возможностей урегулирован профильными законами и подзаконными нормативными актами. Так, порядок подачи жалобы в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу в порядке подчинённости (т. н. административный порядок обжалования, который в законодательстве именуется также как «досудебный (внесудебный)»), детализирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», главой 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённой приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, а также административными регламентами осуществления государственного контроля (надзора)⁹¹, административными регламентами предоставления государственных услуг⁹², согласно требованиям, установленных Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и предоставления государственных услуг, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении

⁹¹ Раздел V Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, утвержденного приказом МВД России от 30 марта 2015 г. № 380; Раздел V Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664.

⁹² Раздел V Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденного приказом МВД России от 20 октября 2015 г. № 995.

административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В перечисленных нормативных актах установлены общие и специальные требования к содержанию и форме обращения (заявлению или жалобе), основания и порядок подачи жалобы, конкретизированы органы государственной власти и уполномоченные на рассмотрение жалобы должностные лица, которым может быть направлена жалоба. Соблюдение указанных требований и условий позволяет реализовать право на обращение и инициировать административное производство по рассмотрению жалобы гражданина или организации, в ходе которого в административно-процессуальном порядке будет решаться задача защиты или восстановления нарушенных прав физического или юридического лица.

Кроме того, согласно Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее КАС РФ) «каждому заинтересованному лицу гарантируется право на *обращение в суд* за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность»⁹³.

Право на *обращение в суд* с административным исковым заявлением реализуется заинтересованным лицом путём **оспаривания** решений, действий (бездействия), прежде всего, органов государственной власти, иных государственных органов, должностных лиц, государственных служащих. По основаниям и в порядке, установленном пунктом 2 части 2 статьи 1 и статьями 4 и 22 КАС РФ, оспариваются решения, действия (бездействие)⁹⁴

⁹³ Часть 1 статьи 4 КАС РФ.

⁹⁴ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 13.07.2017 по делу № 33а-6957/2017. [Требование: О признании незаконным бездействия ГИБДД. Обстоятельства: При замене водительского удостоверения с истекшим сроком действия на новое истцу выдано удостоверение на право управления транспортными средствами без указания всех категорий. Истец обращался к ответчику с заявлением о выдаче водительского удостоверения со всеми категориями, но оно не рассмотрено. Решение: В удовлетворении требования отказано].

Госавтоинспекции и её должностных лиц⁹⁵,

В соответствии с частью 6 статьи 218 КАС РФ, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, административные иски о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, в случаях, если проверка законности таких решений, действий (бездействия) осуществляется в ином судебном порядке.

Так, просмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях осуществляется в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ. Согласно части 5 статьи 1 КАС РФ положения этого Кодекса распространяются на производство по делам об административных правонарушениях.

Судебная практика исходит также из того, что решения, действия (бездействие) сотрудников, в отношении которых Кодекс об административных правонарушениях РФ не предусматривает порядка обжалования, неразрывно связанные с конкретным делом об административном правонарушении (доказательства по делу, в том числе протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении), предметом «самостоятельного обжалования быть не могут»⁹⁶. К примеру, такие процессуальные документы как «протокол об отстранении от управления транспортным средством», «протокол о направлении на медицинское освидетельствование», «акт освидетельствования на состояние опьянения» не могут быть предметами самостоятельного оспаривания в порядке КАС РФ, поскольку являются доказательствами в рамках дела об административном

⁹⁵ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 20.07.2017 по делу № 33а-7214/2017. [Требование: Об оспаривании действий. Обстоятельства: Истец, двигаясь на автомобиле, был остановлен сотрудником ГИБДД, вследствие чего были составлены протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ, протоколы о задержании транспортного средства и постановке его на спецстоянку. Истец полагает, что действия сотрудника ГИБДД по эвакуации автомобиля были незаконными, поскольку автомобиль подлежал передаче находящемуся при составлении протоколов лицу, вписанному в страховку, или владельцу автомобиля. Действия сотрудника ГИБДД обжаловались в вышестоящие органы и прокуратуру, которыми проверки были проведены с нарушениями действующего законодательства. Решение: В удовлетворении требования отказано].

⁹⁶ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 02.11.2017 по делу № 33а-11439/2017.

правонарушении⁹⁷.

Учитывая, что КоАП РФ не предусмотрен порядок самостоятельного обжалования мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, доводы о недопустимости применения данных мер могут быть изложены в ходе рассмотрения дела либо в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении.⁹⁸

Право на административное обжалование и судебное оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственного управления (исполнительной власти) в теории административного права рассматривается как составная часть административно-правового статуса граждан и организаций. Данное административно-правовое средство инициирует административнопроцессуальную форму обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД, которыми являются административное производство⁹⁹, «прокурорское» производство¹⁰⁰, либо административное судопроизводство¹⁰¹.

Однако инициирование соответствующего производства имеет место, когда нарушаются по мнению заявителя его права и интересы (права и интересы других лиц), являющегося участником правоотношений в области контрольно-надзорной деятельности, либо являющегося участником общественного контроля.

В связи с этим встаёт вопрос о фиксации действий, которые являются основанием для обращения в вышестоящий орган, в прокуратуру или в суд информации о противоправных действиях (бездействии) сотрудника

⁹⁷ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 27.07.2016 по делу № 33а-12276/2016.

⁹⁸ Апелляционное определение Самарского областного суда от 19.05.2017 по делу № 33-7249/2017 [Обстоятельства: Определением отказано в принятии искового заявления о признании незаконными действий должностного лица, поскольку заявленные требования не подлежат рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства].

⁹⁹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

¹⁰⁰ Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (ред. от 11.11.2014).

¹⁰¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Госавтоинспекции, в том числе права на их фото-, видеофиксацию или звукозапись.

В пункте 25 ранее действовавшего Административного регламента, утверждённого приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185, «Сотрудник не должен препятствовать использованию видео- и звукозаписывающей аппаратуры участником дорожного движения, если таковое не запрещено законодательством.

О существовании запрета сотрудник должен сообщить участнику дорожного движения, производящему запись». В действующем административном регламенте, утверждённом приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, данная норма отсутствует.

Как справедливо отмечают В. М. Гарманов и С. И. Иванова, такие запреты связаны с ограничениями по реализации принципа открытости и публичности, закреплёнными в ч. 1 ст. 8 ФЗ «О полиции»¹⁰². Согласно данной норме «Деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций».

В законодательстве Российской Федерации запреты на съёмку сотрудников полиции при исполнении ими служебных обязанностей по указанному виду контроля и надзора отсутствуют. Однако и права граждан на использование видео-, фото-, или звукозаписывающей аппаратуры для сбора информации при обращении к нему уполномоченного должностного лица, осуществляющего надзор, в том числе в области безопасности дорожного движения, в федеральном законе прямо не закреплено.

По мнению Е. А. Ерофеевой, «чтобы избежать попыток манипуляций с законом со стороны сотрудников полиции есть необходимость внести изменения

¹⁰²Гарманов В. М., Иванова С. И. Правовая оценка использования видео и звукозаписывающей аппаратуры при фиксировании действий сотрудников ДПС ГИБДД //Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. № 1 (2). С. 71, 73-74.

в ФЗ «О полиции» и наделить гражданскую фото-, видеосъемку правоприменительным статусом, чтобы в судах не возникало разногласий по вопросу рассмотрения съёмки в качестве доказательства»¹⁰³.

В ст. 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» закреплены «Права и обязанности участников дорожного движения», в частности, в абзаце 6 части 3, право «обжаловать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, незаконные действия должностных лиц, осуществляющих полномочия в области обеспечения безопасности дорожного движения».

Представляется целесообразным часть 3 статьи 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» дополнить ещё одним абзацем, в котором закрепить право участника дорожного движения «использовать видео-, фото-, или звукозаписывающую аппаратуру для фиксации действий (бездействия) уполномоченного должностного лица, осуществляющего надзор в области безопасности дорожного движения».

В свою очередь в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в ст. 5 закреплены права гражданина «при рассмотрении обращения», в частности, право «1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме». В данной норме идёт речь о праве *представлять* документы и материалы, в том числе в электронной форме. Думается, что в данной норме необходимо акцентировать внимание на «видео-, фото-, или аудиоматериалах», полученных в ходе использования видео-, фото-, или звукозаписывающую аппаратуры участником дорожного движения для фиксации действий (бездействия) должностного лица, осуществляющего надзор в области безопасности дорожного движения.

Соответственно, пункт 1 статьи 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

¹⁰³ Ерофеева Е. А. Возможность видеофиксации действий сотрудников полиции // Актуальные вопросы теории и практики в деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка и иных служб ОВД. Материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Волгоград, 4 марта 2016 г.). М.: Издательство «Олимп», 2016. С. 101-102.

изложить в следующей редакции: «1) представлять дополнительные документы и материалы, включая видео-, фото-, или аудиоматериалы, либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме». В предлагаемой редакции данная норма позволит исключить сомнения по поводу допустимости «видео-, фото-, или аудиоматериалов» в качестве доказательств при рассмотрении заявления или жалобы.

Предлагаемые дополнения позволят создать на уровне федерального закона надёжную правовую основу для фиксации участниками дорожного движения действий (бездействия) уполномоченного должностного лица, осуществляющего надзор в области безопасности дорожного движения, и защиты своих прав и интересов при обжаловании действий (бездействия) данного должностного лица, нарушающего действующее законодательство.

Граждане и организации, реализуя право на обращение в суд с административным исковым заявлением или жалобой, инициируют не только соответствующее процессуальное производство, но и отдельные виды контроля и надзора за деятельностью полиции, в том числе контрольно-надзорной деятельностью ГИБДД МВД России, именуемые в ФЗ «О полиции» как «**судебный** контроль и надзор», которые согласно ст. 51 ФЗ «О полиции» «**судебный** осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами». Данная норма является новеллой ФЗ «О полиции».

По мнению разработчиков, *судебный контроль* «за деятельностью полиции осуществляется как в процессе рассмотрения судьями материалов и дел, поступающих из полиции при осуществлении уголовно-процессуальной, административно-юрисдикционной и оперативно-розыскной деятельности, так и в ходе рассмотрения жалоб и заявлений граждан и организаций, протестов прокурора по поводу действий должностных лиц полиции. В ходе этой деятельности судом проверяется правомерность решений, принимаются меры по исправлению допущенных нарушений, что способствует укреплению законности в деятельности полиции»¹⁰⁴.

¹⁰⁴Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). С. 305.

Как представляется, в данном случае даётся расширительное понимание судебного контроля, поскольку в данный вид контроля включается рассмотрение «жалоб и заявлений граждан и организаций, протестов прокурора по поводу действий должностных лиц полиции». Такое рассмотрение инициируется гражданами и организациями путём оспаривания или обжалования, которое является результатом «гражданского» контроля, а также инициируется прокурором в форме протеста, который является результатом прокурорского надзора. Рассмотрение судом жалобы и протеста на действия должностных лиц полиции состоит в разрешении судом (судьёй) подведомственных им дел (споров о праве) по существу, т.е. правосудия по административным делам, которое следует рассматривать в качестве самостоятельного способа обеспечения **законности** государственного управления, наряду с «контролем» и «надзором»¹⁰⁵. С 15 сентября 2015 года правосудие по таким административным делам стало осуществляться в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ¹⁰⁶.

Судебный контроль за должностными лицами Госавтоинспекции осуществляется, чаще всего, в ходе рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях в области дорожного движения и решении вопроса о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортным средством.

Подводя итог сказанному сформулируем следующие обобщающие выводы:

1. Основу контроля (надзора) за деятельностью ГИБДД составляют положения главы 10 ФЗ «О полиции», устанавливающие виды контроля за деятельностью полиции в целом, и ГИБДД, как составной части полиции. К административно-правовым средствам обеспечения законности деятельностью ГИБДД можно отнести ведомственный контроль, судебный контроль и надзор,

¹⁰⁵ Каплунов А. И. Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства //Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 30.

¹⁰⁶ См.: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Статья 1 данного закона устанавливает: «Ввести в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации с 15 сентября 2015 года, за исключением положений, для которых настоящим Федеральным законом установлены иные сроки введения их в действие».

право на обжалование действий (бездействия) сотрудника полиции. Такие виды государственного контроля как президентский и парламентский, а также общественный контроль направлены на оценку, главным образом эффективности и целесообразности конкретных форм и методов контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции.

2. Ведомственный контроль, осуществляемый руководителем органа внутренних дел, руководителями подразделений Госавтоинспекции либо специально создаваемыми подразделениями (контрольно-профилактическими) за соблюдением законности сотрудниками ГИБДД, как способ обеспечения законности их контрольно-надзорной деятельности, позволяет: оперативно получать информацию о реальном состоянии дел с соблюдением сотрудниками ГИБДД законодательства; проверять полученную информацию в установленных процедурно-процессуальных формах для выявления правонарушений; принимать по этой информации в рамках конкретных административных производств управленческие решения.

3. В рамках осуществления общественного контроля специально цели или задачи по обеспечению «законности» деятельности ГИБДД не ставятся, но не исключается выявление фактов нарушения закона уполномоченными должностными лицами при его осуществлении, к примеру, при достижении цели, связанной с необходимостью «защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций», и решения такой задачи как «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению».

Контроль за законностью является сопутствующим при осуществлении общественного контроля, в рамках которого прежде всего оценивается эффективность и целесообразность конкретных форм и методов контрольнонадзорной деятельности Госавтоинспекции. Общественный контроль обеспечивает «законность», как правило, не путём целенаправленного выявления нарушений закона, а путём предупреждения (профилактики) нарушений «прав и свобод человека и гражданина», нарушений «антикоррупционного законодательства».

4. К административно-правовым средствам, инициирующим административно-процессуальные способы обеспечения законности контрольнонадзорной деятельности ГИБДД, относятся обжалование или оспаривание решений и (или) действий (бездействия) Госавтоинспекции и (или) её должностных лиц. Данные административно-правовые средства являются основанием для возбуждения административного производства, либо административного судопроизводства, являющихся административнопроцессуальными формами обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД, способами защиты и восстановления нарушенных прав и свобод граждан и организаций.

Для предоставления возможности законного получения доказательств изложенной в обращении в вышестоящий орган или в суд информации о противоправных действиях (бездействии) сотрудника Госавтоинспекции, представляется целесообразным закрепить за участниками дорожного движения право «использовать видео-, фото-, или звукозаписывающую аппаратуру для фиксации действий (бездействия) уполномоченного должностного лица, осуществляющего надзор в области безопасности дорожного движения», дополнив данным абзацем часть 3 статьи 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

В свою очередь, пункт 1 статьи 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «1) представлять дополнительные документы и материалы, включая видео-, фото-, или аудиоматериалы, либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме», что позволит исключить сомнения по поводу допустимости «видео-, фото-, или аудиоматериалов» в качестве доказательств при рассмотрении заявления или жалобы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая проведенное выпускное квалификационное исследование, автор хотел бы прежде всего отметить, что проблема совершенствования института исполнения инспекторами ДПС ГИБДД МВД РФ административных процедур является поистине неисчерпаемой. Причем по мере углубления в комплекс данных проблем открываются все новые и новые горизонты, наличие которых ранее не предполагалось.

Одной из ключевых теоретических проблем в данном вопросе является обеспечение законности при исполнении инспектором ДПС административных процедур. Желание выполнить задуманное, обойдя «несовершенство» закона, зачастую приводит к весьма плачевным последствиям, в особенности, когда речь заходит о так называемых «силовых» действиях.

Основной идеей проделанной работы был все же не анализ указанных ситуаций, которых в реальной практике бесчисленное множество, а анализ нормативных правовых актов, недоработки и противоречия в которых также весьма негативно сказываются на состоянии законности. И эта проблема, хотя она очевидна и имеются четкие способы ее решения, по-прежнему остается для деятельности государственной власти в Российской Федерации весьма существенной. Причем несовершенство отмечается не только на уровне подзаконных актов, принимаемых различными административными ведомствами, но и на уровне федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации. Основных видов недостатков здесь три: декларативность, пробельность и двусмысленность. По мере раскрытия той или иной темы в рамках данной дипломной работы автор старался выявить такие недостатки и наметить пути их устранения.

Следующая проблема, также негативно влияющая на обеспечение законности в деятельности государственного аппарата, в том числе и полиции, – это закрытость целого ряда нормативных правовых актов. Автор не отрицает необходимости секретности в некоторых сегментах деятельности полиции, так как это является объективной необходимостью. Однако одновременное регулирование тех или иных отношений и общедоступными актами, и актами

ограниченного доступа вызывает путаницу и не позволяет осуществлять комплексный анализ ведомственных нормативных систем. Некоторая пробельность, проведенного автором анализа, в особенности в части функционирования службы собственной безопасности, объясняется тем, что в открытой работе невозможен анализ ни актов, распространение которых ограничено, ни тем более актов, содержание которых отнесено к государственной тайне.

На всех этапах развития Российского государства служба ГИБДД (ГАИ) занимала и занимает важное место в системе органов внутренних дел.

На современном этапе инспекторам ДПС принадлежит одна из ведущих ролей в решении задач, возложенных на полицию, и не только потому, что они составляют одну из наиболее многочисленных ее служб, но и потому, что находятся на главных, передовых рубежах охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Руководством МВД России неоднократно подчеркивалось, что «служба ДПС являются, по сути, фундаментом правоохранительной системы. Именно инспектор ДПС ГИБДД должен стать прототипом формирования нового сотрудника полиции, ведь по его работе граждане зачастую оценивают деятельность органов внутренних дел в целом. Современный инспектор ДПС ГИБДД МВД РФ должен обладать самыми разносторонними качествами: быть принципиальным и строгим к нарушителям общественного порядка, участливым к попавшим в беду людям». Формы и методы работы инспекторов ДПС, как правило, доступны для наблюдения и оценки населения, поэтому именно они во многом определяют социальный престиж полиции.

Список использованной литературы и источников

I Нормативные акты:

1. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам: подписана в Варшаве 16.09.1996 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст.634.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. – 25декабря.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст.410.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 13.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст.1.
5. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами: федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ (ред. от 13.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 29. – Ст.3510.
6. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 03.07.2018.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст.4873.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015, с изм. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст.3215.
8. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3534.
9. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст.1455.
10. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.
11. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от

12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2011.–

№ 7. – Ст. 900.

12. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1979 № 2201-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст.366.

13. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006.– № 11. – Ст. 1146.

14. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст.2063.

15. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2015 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст.7020.

16. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст.3881.

17. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). –Ст.3448.

18. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст.339.

19. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 43. – Ст.5808.

20. О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 938 (ред. от 25.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 17. – Ст.1999.

21. О допуске к управлению транспортными средствами:

постановление Правительства РФ от 24.10.2014 № 1097 (ред. от 04.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 44. – Ст.6063.

22. О перечнях медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортным средством: постановление Правительства РФ от 29.12.2014 № 1604 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 2. – Ст.506.

23. О правилах дорожного движения: постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 30.05.2016) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 47. – Ст.4531.

24. О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 (ред.от19.03.2014)//СобраниезаконодательстваРФ.–2013.–№34.–Ст.4446.

25. О прокуратуре: закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X // Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст.843.

26. О советской милиции: закон СССР от 06.03.1991 № 2001-I // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1991. – № 12. – Ст.319.

27. О порядке регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 24.11.2008№1001(ред.от13.02.2015)//Российскаягазета.–2009.–16января.

28. О совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 08.06.1999 № 410 (ред. от 07.07.2003) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – №39.

29. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL:www.pravo.gov.ru

30. О порядке представления сведений о доходах, расходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России: приказ МВД России от 14 декабря 2016 г. № 838 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

31. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 // Российская газета. – 2014. – 14 ноября.

32. Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20.04.1999 № 297 (ред. от 31.08.2007) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – №24.

33. Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 (ред. от 22.09.2015) // Российская газета. – 2013. – 14 июня.

II Специальная литература.

34. Административная деятельность полиции: учебник / Ю.Н. Демидов и др. – М.: Юнити-Дана, 2014. – 527с.

35. Административная деятельность ОВД / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – М.: Юрайт. – 2014. – 521с.

36. Алексеев С.С. Теория права/С.С.Алексеев–М.:БЕК,1994.–320с.

37. Антонов С.Н. Правонарушения в области дорожного движения: практический комментарий / С.Н. Антонов, Б.В. Россинский. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – Вып. 17. – 160с.

38. Арзамасов Г.В. Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208с.

39. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – 640с.
40. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 800с.
41. Большой энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – М.: Советская энциклопедия, 1971.
42. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528с.
43. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 304с.
44. Гойман В.И. Общая теория права и государства: учеб. для студентов вузов / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 2005. – 360с.
45. Ерофеева Е. А. Возможность видеофиксации действий сотрудников полиции // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Волгоград, 4 марта 2016 г.). М.: Издательство «Олимп», 2016. С. 101-102.
46. Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы) / А.В. Кирин. – М.: Норма, Инфа-М, 2012. – 464с.
47. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 2005. – 320с.
48. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. – М.: Проспект, 2012. – 552с.
49. Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел / А.П. Коренев. – М., 1998. – 362с.
50. Крицкая М. С. Общественный контроль административной деятельности полиции: правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 16-17.
51. Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учебное пособие / А.В. Малько. – М.: Проспект, 2010. – 144с.
52. Марченко М.Н. Общая теория государства и права / М.Н.

Марченко: в 3 т. – М., 2001.

53. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1996. – 520с.

54. Общественный контроль за деятельностью Госавтоинспекции (правовые и организационные основы): Методические рекомендации / С.Н. Антонов, С.С. Миронов, М.И. Попов. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. С. 6

55. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 832с.

56. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР / В.И. Ремнев – М.: Юридическая литература, 1964. – 132с.

57. Рябцев В.П. Соотношение понятий «законность», «правопорядок», «преступность» / В.П. Рябцев, Т.Ю. Ермолов, А.Х. Казарина // Законность в Российской Федерации. – М.: Контракт, – 2008.

58. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 480с.

59. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 167

60. Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации / И.А. Адмиралова // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С.20–24.

61. Арестов А.И.Профилактический потенциал административно-правовых средств и их роль в предупреждении преступности / А.И. Арестов, П.Н.Кобец//Административноеимунципальноеправо.–2011.–№6.–С.85–90.

62. Баранов М.Л. Государственный контроль как вид социального управления / М.Л. Баранов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С.5–12.

63. Гарманов В. М., Иванова С. И. Правовая оценка использования видео и звукозаписывающей аппаратуры при фиксировании действий сотрудников ДПС ГИБДД //Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. № 1 (2). С. 71, 73-74.

64. Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления

системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13-16.

65. Дугенец А.С. Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников // Научный портал МВД России. – 2011. – № 2 (14). – С.3–11.

66. Зиганшин М.М. К вопросу об обеспечении дорожно- транспортной безопасности ДПС ГИБДД / М.М. Зиганшин // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С.700–705.

67. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С.7–13.

68. Коллегия-2018: итоги, тенденции, приоритеты [Выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России] // Щит и меч, 2018, № 8. С. 2.

69. Лагутина Б. Игры в прятки под запретом // Щит и меч, 2014, № 16. С. 5.

70. Синяжников Д.А., Ребрищев Н.М. Граждане Российской Федерации — субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 239-242.

71. Яланжи Е. Шанс - один к тысяче // Щит и меч, 2013, № 47. С. 11.

72. Япрынцев И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 27-31.

III Судебно-арбитражная практика

73. Апелляционное определение Приморского краевого суда от 13.07.2017 по делу № 33а-6957/2017. [Требование: О признании незаконным бездействия ГИБДД. Обстоятельства: При замене водительского удостоверения с истекшим сроком действия на новое истцу выдано удостоверение на право управления транспортными средствами без указания всех категорий. Истец

обращался к ответчику с заявлением о выдаче водительского удостоверения со всеми категориями, но оно не рассмотрено. Решение: В удовлетворении требования отказано].

74. Апелляционное определение Самарского областного суда от 19.05.2017 по делу № 33-7249/2017 [Обстоятельства: Определением отказано в принятии искового заявления о признании незаконными действий должностного лица, поскольку заявленные требования не подлежат рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства].

75. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. -