

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
И ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Учебно-практическое пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2020**

УДК 351
ББК 67.99(2)116.1
Ф76

Рецензенты:

Л.В. Столбина, кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина);
А.Н. Осяк, кандидат юридических наук
(Ростовский юридический институт МВД России)

Фомичев, А.Ю.

Ф76 **Современные тенденции предупреждения и пресечения административных правонарушений. Особенности организации производства по делам об административных правонарушениях : учебно-практическое пособие / А.Ю. Фомичев, Е.В. Павлова, Е.Г. Капустина [и др.]. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020. – 48, [1] с. – 39 экз. – Текст : непосредственный.**

В учебно-практическом пособии рассматриваются и анализируются организационно-правовые основы административной деятельности сотрудников полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений.

Коллектив авторов, опираясь на широкий круг источников, исследования современных ученых и складывающуюся правоприменительную практику, выявляет отдельные особенности организации производства по делам об административных правонарушениях и разрабатывает новые предложения, направленные на совершенствование законодательства в исследуемой области.

Используемые материалы, полученные выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в практической деятельности сотрудников полиции.

Пособие предназначено для сотрудников полиции, преподавателей, курсантов, слушателей, адъюнктов.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 351
ББК 67.99(2)116.1

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
§ 1. Отдельные аспекты административной деятельности сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений	10
§ 2. Административное наказание и его роль в административной практике полиции	13
§ 3. Компетенция должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению административного наказания в виде административного штрафа. Общие правила назначения сотрудниками полиции административного наказания в виде административного штрафа	31
§ 4. Взаимодействие сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений	37
Заключение	45

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы обусловлена, тем, что одной из значительных угроз интересам личности, общества, государства являются административные правонарушения, которые были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. Масштабы их совершения и разнообразие форм проявлений предопределяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения их порога опасности для защищаемых законом интересов. В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности, систему органов, осуществляющих предупреждение, пресечение административных правонарушений и наказание нарушителей, создает условия для соблюдения административно-правовых требований.

В настоящее время в нашей стране наиболее распространенным негативным явлением по-прежнему остаются административные правонарушения. Экспертная оценка фиксирует, что в России ежегодно совершается более ста миллионов административных правонарушений¹. И это в условиях непрерывной динамичности административного законодательства об административной ответственности, ужесточения санкций за совершение правонарушений, а количество их по-прежнему весьма велико.

Сегодня в общественном сознании противоправное поведение представляется как привычное, не вызывающей отрицательной реакции состояние. Практика показывает, что большинство административных правонарушений выявляется сотрудниками органов внутренних дел (полицией).

В 2018 году сотрудниками полиции было пресечено более 500 тысяч административных правонарушений². Так, в Орловской области в 2018 году сотрудниками полиции, осуществляющими контрольно-надзорные мероприятия по выявлению нарушений миграционного законодательства, было составлено 1200 административных протоколов, выдворению за пределы Российской Федерации подверглось около 150 мигрантов, соответственно в бюджет государства поступило более 3,5 млн рублей штрафов³.

Жизнедеятельность граждан нашей страны, а также хозяйствующих субъектов невозможно представить без транспорта, поскольку данная отрасль обеспечивает занятость миллионов в сфере транспортного комплекса. Несомненно, особую значимость приобретают вопросы, связанные с состоянием защищенности общества и личности в данной сфере, как одной из приоритетных задач нашего государства. Ведь именно от состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры во многом зависит не только благополучие наших граждан, но и перспективное развитие России.

В настоящее время транспортная система, а это железнодорожный, воздушный, водный транспорт, функционирует в условиях много миллиардных

¹ Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 3.

² Официальный сайт МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/mvd>.

³ URL: <http://orel-region.ru/index.php/rec/docs/rec/files/75let/files2/files>.

перевозок, огромного количества пассажиропотоков, представляет собой весьма сложное «хозяйство», включающее свыше 180 тысяч километров железных дорог, более 200 тысяч километров подъездных железнодорожных путей предприятий, 320 тысяч километров трубопроводных магистралей, сотни тысяч километров дорог автомобильного и водного транспорта, более миллиона километров протяженность воздушного пространства.

Бесспорно, состояние общественного порядка, общественной безопасности на объектах транспортного комплекса серьезным образом сказывается на четкости и бесперебойности его функционирования, поскольку его нарушение могут порождать серьезные проблемы, вплоть до тяжких последствий.

В этих условиях органы внутренних дел (полиция) являются ключевым субъектом в системе обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспорта, в силу решаемых задач, достаточно емкого функционирования и выполняемых работ. Данный факт подтверждает масштабность оперативного обслуживания сотрудниками полиции транспортной инфраструктуры: более 96 тыс. км, более 13 тыс. пунктов посадки-высадки пассажиров, 5420 железнодорожных станций, 20232 грузовых станций, 1823 вокзалов, 176 аэропортов из них 75 международного значения, 167 морских (речных) портов и 48 парокладов, а также 8 метрополитенов. Исходя из сказанного, спектр задач выполняемых сотрудниками органами внутренних дел на транспорте весьма разнообразен. Но в первую очередь это недопущение противоправных деяний на объектах транспорта: железнодорожном, воздушном, водном. Только суммарный пассажиропоток в 2018 году составил около 15 миллионов человек.

Соответственно значительно возрастает нагрузка на сотрудников транспортной полиции, несмотря на то, что на местах систему ОВДТ в России представляют около 500 линейных отделов полиции на транспорте.

В этих сложных и напряженных условиях транспортные полицейские несут повседневную службу по выявлению и пресечению преступлений и административных правонарушений различного характера. Так, в 2018 году на объектах транспорта зафиксировано снижение числа общего уровня преступных деяний на транспорте более чем на 8 %. Снизился показатель правонарушений против личности и собственности, особенно умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, разбоев и грабежей. Сократилось более чем на 15 % количество краж. Вместе с тем, основную проблему для сотрудников транспортной полиции все-таки составляют кражи, это почти треть от всех зарегистрированных преступлений. Чаще всего кражи совершаются как на железнодорожном транспорте, в большинстве случаев это мобильные телефоны и другие портативные устройства, оставленные хозяевами без присмотра, так и на воздушном транспорте – кражи из багажа пассажиров.

Тем не менее число выявленных правонарушений на объектах железнодорожного и воздушного транспорта в целом сократилось на 4 % и составило более 128 тыс.¹

¹ Подведены итоги деятельности транспортной полиции России за 2018 год. 28.12.2018.

В 2018 году сотрудниками транспортной полиции – инспекторами по дозору линейных подразделений было отработано около 80 тысяч авиарейсов, проверено более 6 миллионов пассажиров, выявлено более 400 человек, находящихся в федеральном и региональном розысках, изъято из незаконного оборота более 300 единиц боеприпасов.

Исходя из вышесказанного можно говорить о том, что обстановка на объектах транспорта в Российской Федерации остается достаточно сложной и напряженной.

Несмотря на это, органами внутренних дел на транспорте проводится значительная работа по удержанию ситуации под контролем.

В настоящее время набирает оборот вопросы, связанные с предупреждением и пресечением противоправных действий на объектах воздушного транспорта. Этому способствует растущая популярность авиатранспорта на некоторых направлениях, особенно в курортное время.

Достаточно широко используется Единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ), применяемая как средство для осуществления контроля за обстановкой на объектах транспортной инфраструктуры и соответственно выявления потенциальных угроз. С помощью данной системы сотрудниками транспортной полиции в 2018 году было задержано более 5700 человек, совершивших различные правонарушения¹.

Транспортные полицейские обеспечивают авиационную безопасность в рамках реализации мероприятий на объектах воздушного транспорта по предотвращению правонарушений совершаемые пассажирами, так называемые «авиадебоширы», поскольку сегодня, это проблема становится с каждым годом более заметной.

Так, сотрудниками транспортной полиции совместно с авиаперевозчиками в 2018 году было не допущено к перелету самолетами – 1887 авиапассажиров, из них большая часть была впоследствии привлечена к административной ответственности, причем большая часть «авиадебоширов» находилась в состоянии алкогольного опьянения.

В рамках мероприятий, направленных на усиление борьбы с данным деструктивным поведением граждан ГУТ МВД России стало инициатором отдельных положений Федерального закона от 03.04.2017 № 60-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Этим нормативным актом введена уголовная ответственность за хулиганство на всех видах транспорта, достаточно серьезная санкция для нарушителей, которая, на наш взгляд существенно повлияет на правоприменительную практику.

Кроме того, особое внимание уделяется сотрудниками транспортной полиции вопросам осуществления организованных перевозок групп детей железнодорожным транспортом. Поскольку более двух третей таких перевозок, как правило, осуществляется железнодорожным транспортом, в связи с этим с 2016 года осуществляется сопровождение нарядами транспортной полиции групп

¹ Там же.

детей «детских поездов» на протяжении всего маршрута следования к месту назначения и обратно.

Еще одной проблемой для сотрудников транспортной полиции является молодежное экстремальное направление, так называемые «зацеперы». Это группа молодежи, которая наиболее чаще подвергается риску стать жертвой транспортного происшествия на железнодорожном транспорте. Так, согласно статистике, каждый пятый несовершеннолетний стал участником, а то и жертвой транспортного происшествия в результате падения с движущегося железнодорожного состава.

Соответственно, транспортные полицейские осуществляют определенную работу и в этом направлении, в виде активного взаимодействия с администрацией железнодорожного объекта и его работниками по профилактике детского травматизма, в том числе и «зацепинга» в виде мониторинга сети «Интернет» для выявления этого молодежного течения, выявляют организаторов, подстрекателей с целью недопущения данных правонарушений. Только в 2018 году сотрудниками ОВДТ было доставлено в подразделения полиции 588 несовершеннолетних, с которыми были проведены индивидуальные профилактические беседы, а с их родителями правое информирование об уголовном преследовании за данные действия.

Исходя из сказанного, сегодня органы внутренних дел на транспорте наряду с общими задачами, которые стоят перед правоохранительными органами в целом, имеют собственные, которые реализовываются в их практической деятельности.

Данные обстоятельства определяют необходимость всестороннего изучения правовых и организационных основ административной деятельности сотрудников транспортной полиции по предупреждению и пресечению правонарушений.

Масштабность административных правонарушений, несмотря на то, что не влекут тяжелых последствий, тем не менее, наносят значительный ущерб не только правам личности и гражданина, законным интересам граждан, но и обществу в целом, обуславливая необходимость адекватной реакции со стороны государства на эти противоправные проявления. Своевременность пресечения административных правонарушений препятствует перерастанию в более серьезные противоправные деяния, имеющие тяжкие последствия, т.е. преступления.

Практика показывает, что в настоящее время, производство по делам об административных правонарушениях как часть административного процесса существенно отличается от уголовного процесса, во-первых, своей неурегулированностью в правовом поле, в части касающейся реализации отдельных стадий производства, а во-вторых, некоторые вопросы представлены – схематично. Данный факт подтверждается тем, что только органами внутренних дел (полицией) большая часть населения нашей страны привлекается к административной ответственности при существующей латентности в области административной ответственности.

Очевидно значимость административно-юрисдикционной деятельности, четкость ее правового регулирования, а также изучение практики деятельности ее субъектов не вызывает сомнений.

С целью оперативного реагирования на административные правонарушения производство по делам об административных правонарушениях обусловило наделение административно-юрисдикционными полномочиями достаточно широкий круг субъектов (по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях¹ – более 80).

Многообразии органов и их должностных лиц, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях в совокупности образуют систему субъектов административной юрисдикции, которая по своему составу весьма разнообразна. Необходимо уточнить, что данные субъекты, представляя различные ветви государственной власти (исполнительной, судебной) обладают определенными юрисдикционными полномочиями, но объем их весьма различен.

В настоящее время система субъектов административной юрисдикции подразделяются на две группы: судьи и органы исполнительной власти и их должностные лица. Особое положение среди них занимает полиция, как орган, наделенный широким спектром административно-юрисдикционных полномочий, участвующий в данном производстве во всех его стадиях. Сотрудники полиции как участники производства по делам об административных правонарушениях наделены правом применения к нарушителям наиболее строгих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, таких, как административное задержание, личный досмотр, задержание транспортного средства и др., а также им вменено применение мер административной ответственности.

Эффективность реализация данных мер напрямую зависит от сочетания принципов их деятельности: законности, неотвратимости наказания, презумпции невиновности, реализация которых способна успешно оказывать воздействие на правосознание и поведенческие механизмы граждан.

Особую значимость в производстве по делам об административных правонарушениях приобретает деятельность сотрудников органов внутренних дел (полиции) по реализации исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу. Степень оперативности и полноты в данном производстве оказывает воздействие на его результативность и эффективность. В случае промедления юрисдикционная деятельность может быть безуспешной, соответственно дестабилизируется общественное мнение о профессиональной компетентности сотрудников полиции.

Кроме того, актуальность изучения данного административного производства, связано с тем, что законодательство об административной ответственности в основной своей массе сконцентрировано на федеральном уровне и представлено единым кодификационным актом – КоАП РФ, отличающимся ак-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – КоАП РФ.

тивной динамичностью. Только в прошедшем году в ряд статей КоАП РФ было внесено около 40 поправок, которые актуализировали появление не только новых составов административных правонарушений, но и подвергли изменению правила привлечения к административной ответственности, исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, реформировали субъектов административной юрисдикции и их объем полномочий¹.

Нельзя не отметить, что мобильность внесения изменений, их интеграция в правоприменительной деятельности способствуют не только устранению правовых пробелов, но и провоцирует появление новых, затрудняющие процесс правоприменения. Основные сложности у сотрудников полиции возникают не только в применении процессуальных норм, причем на каждой стадии данного производства, но и в осуществлении конкретных процессуальных действий, находясь в статусе участников административно-юрисдикционного процесса.

Данные обстоятельства определяют необходимость всестороннего изучения правовых и организационных основ производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемых сотрудниками полиции.

Основными правовыми средствами противодействия административным правонарушениям являются меры административного наказания. КоАП РФ определяет систему и виды административных наказаний (ст. 3.2–3.14 КоАП РФ), порядок их назначения (ст. 4.1–4.6 КоАП РФ). В этой системе особое место занимает административный штраф. Он установлен в качестве санкции за совершение всех правонарушений, ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ) об административных правонарушениях, применяется всеми органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Наиболее значительными полномочиями в этой сфере деятельности наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции). Их реализация формирует самую обширную административную практику. Ежегодно этими должностными лицами подвергаются административному штрафу свыше 100 млн физических и юридических лиц.

Столь масштабная административная практика обуславливает необходимость профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел (полиции), знания норм законодательства об основаниях и порядке применения административных наказаний, соблюдения при этом прав и свобод личности, законных интересов организаций.

¹ URL: <https://rucodex.org/koap/izmeneniya-2018>.

§ 1. Отдельные аспекты административной деятельности сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений

Для организации юрисдикционной деятельности необходимо четкое разграничение полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции), наделенных правом осуществления производства по делу об административном правонарушении. Правильное решение вопросов подведомственности – необходимое условие квалифицированного, оперативного разрешения дела. Это обусловлено следующими факторами:

1. Для принятия квалифицированного решения по делу необходимо наличие специальных знаний законодательства об административных правонарушениях, регулирующих административно-правовые отношения в конкретной сфере для правильной квалификации правонарушений.

2. Для обеспечения оперативного производства по делу необходимо соблюдать сроки производства, установленные КоАП РФ (сроки задержания, составления процессуальных документов, направление по подведомственности).

При определении подведомственности дела об административном правонарушении необходимо помнить о существовании различных ее видах, так, в соответствии с гл. 23 КоАП РФ можно выделить:

- видовую подведомственность – определяет сотрудника органа внутренних дел, который уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях;

- территориальную подведомственность (ст. 29.9 КоАП РФ) – определяет сотрудника органа внутренних дел, осуществляющего рассмотрение дела;

- должностную подведомственность (ст. 23.3 КоАП РФ) – определяет сотрудника органа внутренних дел, уполномоченного рассматривать дела.

В 2018 году сотрудниками органов внутренних дел (полицией) было пресечено почти 12,2 млн административных правонарушений. Составлено 12,1 млн протоколов об административных правонарушениях, в том числе в отношении должностных лиц – 85,3 тыс., юридических лиц – 38,6 тыс., иностранных граждан – 563,6 тыс. Возбуждено около 7 % (838,6 тыс.) от общего количества дел об административных правонарушениях на основании поступивших заявлений от физических и юридических лиц, а также сообщений из СМИ. Еще 33,7 тыс. дел было возбуждено на основании информации поступившей из иных источников (общественные объединения, органы местного самоуправления) содержащие признаки состава административного правонарушения¹.

Вместе с тем необходимо отметить, что среди показателей, дающим возможность оценивать деятельность территориального органа МВД России наиболее показательным является состояние законности при исполнении административного законодательства. Данная деятельность оценивается по таким критериям как:

¹ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/Отчет-о-ходе-реализации-программы-2018>.

- количество отмененных постановлений по делам об административных правонарушениях на основании вынесенных протестов или обжалованных и в результате повлекших освобождение лица привлекаемого или привлеченного к административной ответственности в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения;

- избежание правонарушителем ответственности, в связи с некачественной подготовкой материалов по делу об административном правонарушении, что в свою очередь способствует многочисленным причинам возврата на доработку и соответственно неоправданному торможению производства;

- прекращение дел об административных правонарушениях.

Практика показывает, что в деятельности по исполнению административного законодательства в целом, и в производстве по делам об административных правонарушениях в частности у сотрудников полиции в возникают определенные сложности. Причины весьма разнообразные, но, по нашему мнению, основной является низкое качество составляемых административных материалов, что оказывает негативное влияние на решения, вынесенные по делу, тем самым подвергает сомнению его юридическую силу.

Практика показывает, что основными недостатками являются:

- отсутствие или недостаточное количество представленных документов (копий), удостоверяющих личность лица, в отношении которого осуществлялось производство, сведений информационных баз, например «ИБД-Регион», в рапортах сотрудников полиции отсутствует информация о том, какими методами они использовали при установлении личности правонарушителя, а также наблюдается практика игнорирования изучения представленных материалов руководителями;

- низкая взыскиваемость административных штрафов. Согласно статистике, несмотря на то, что в последние годы наблюдается позитивная направленность по своевременному и полному взысканию административных штрафов. Так, сотрудниками полиции в 2018 году процент взыскания денежных сумм составил более 70 %, по сравнению с 2017 годом – 64,2 %¹;

- неурегулированность в правовом поле административно-юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции) в отношении механизма реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. Данный факт определяет проблему, проявляющуюся в отсутствии согласительных процедур передачи полицией части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных региональным законодательством, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

¹ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы деятельности полиции по исполнению административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. 2019. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-deyatelnosti-politsii-po-ispolneniyu-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 19.10.2019).

- нарушение принципа законности сотрудниками органов внутренних дел (полиции) в административно-юрисдикционной деятельности в части, касающейся обеспечения ее процессуальной формы в рамках производства по делам об административных правонарушениях в целом, исполнения административного законодательства в частности. Наиболее распространенные ошибки, допускаемые сотрудниками полиции в исследуемом производстве, заключаются в следующем:

- нарушение сроков давности привлечения к административной ответственности;

- отсутствие установленных законодательством требований, предъявляемых к сведениям, отраженных в процессуальных документах (протоколах, постановлениях) в рамках административного производства;

- обстоятельства, подлежащие установлению по делу об административном правонарушении, представляются не в полном объеме;

- несоответствие штрафных санкции за конкретные виды правонарушений установленным законодательством границ;

- применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях с нарушением установленных законом требований, например, административного задержания (необоснованность задержания, без составления протоколов, нарушение сроков задержания), личного досмотра и т.д.

§ 2. Административное наказание и его роль в административной практике полиции

В правоприменительной практике органов внутренних дел (полиции) административный штраф занимает значительное место. Он предусмотрен в качестве санкции за все административные правонарушения в области общественного порядка и общественной безопасности. Его применение отнесено законом к компетенции широкого круга должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Правильное применение этих полномочий предполагает знание целей, содержания и возможностей административного штрафа как одного из видов административного наказания. Для этого необходимо, прежде всего, уяснение вопроса о понятии административного штрафа, его назначении в системе правоохранительных средств.

Раскрытие понятия административного штрафа как сложного правового средства целесообразно проводить с позиций категорий общего и особенного. Такой методологический подход позволяет, с одной стороны, рассмотреть его общие черты с другими видами административного наказания и выявить конструктивные особенности административного штрафа, с другой стороны.

Общность административного штрафа с другими видами административного наказания обусловлено тем, что он входит в систему этих наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие виды административных наказаний:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Административное наказание наряду с административным правонарушением является одним из основных институтов административно-деликтного права. Эти понятия теснейшим образом связаны, но выполняют различные функции в механизме административной ответственности. Если административное правонарушение является основанием для административной ответственности, то административное наказание – правовое ее последствие. Термин «административное наказание», обозначающий санкцию за совершение административного правонарушения, появился сравнительно недавно с принятием КоАП РФ 2001 года. До этого использовался иной термин – «административное

взыскание», что создавало тавтологическую ситуацию с законодательной конструкцией «взыскание взыскивается». Термин «административное наказание» точнее отражает суть карательной санкции и более согласуется с названием уголовно-правовой санкции «наказание». Законодательная дефиниция ст. 3.1 КоАП РФ выполняет двойную задачу, поскольку охватывает как понятие, так и цели административного наказания. В соответствии с частью 1 данной статьи «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Административное наказание является защитной реакцией государства на административные правонарушения. Более того, оно одно из основных правовых средств противодействия административной деликтности. Угроза наказания оказывает сдерживающее воздействие на выбор противоправного варианта поведения, информируя субъекта о нежелательных для него последствиях нарушения установленного административно-правового запрета. Такая зависимость закреплена в самой структуре статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В первой их части – диспозиции определены признаки запрещенного действия (бездействия), во второй части – санкции – устанавливаются вид, размер (срок) административного наказания за нарушение данного запрета.

Представления о понятии, содержании, направленности административного наказания (взыскания) не оставались неизменными, они формировались на нравственных воззрениях общества или его правящей элиты в тот или иной период его развития – какими должны быть средства борьбы с неправомерными правонарушениями. Например, в первые годы существования Советского государства доминировала ориентация на подавление классовых противников, которая породила такие меры административного воздействия как административная ссылка, высылка из СССР представителей интеллигенции и др. Действующая система административных наказаний, закреплённая в КоАП РФ, основывается на современных ценностях, необходимости надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от административных правонарушений. Обобщенная характеристика понятия административного наказания предполагает обращение к его признакам:

1. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности.

Данный признак вытекает из законодательного определения административного наказания. В нем прослеживается неразрывная связь с такими категориями как государство, ответственность, мера. Государство, исходя из конституционной обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации), устанавливает юридическую ответственность за совершение неправомерных действий (бездействия). Никто не вправе осуществлять данную функцию, поскольку в правовом государстве она является прерогативой законодателя. Административная ответственность устанавливается законодательными органами Российской Федерации и законодательными

ми органами субъектов Российской Федерации. Но в целях единства нормативной практики в этой сфере установление перечня видов административных наказаний и правил их применения отнесено к ведению Российской Федерации. При этом в региональных законах об административных правонарушениях могут предусматриваться административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т.е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные ст. 2.1 КоАП РФ. Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании и она не может быть беспредельной. Мера как признак административного наказания находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. Так, например, за оскорбление, в соответствии с ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ, предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 3 тыс. рублей; на должностных лиц – от 10 тыс. до 30 тыс. рублей; на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. рублей.

В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение. Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности в административно-юрисдикционной деятельности.

2. Административное наказание устанавливается и применяется за совершение административного правонарушения.

Действующее законодательство определяет административное правонарушение как единственное основание для применения административного наказания. Новеллизация в КоАП РФ понятия административного правонарушения изменила и основание применения административного наказания. Таким основанием в соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ является противоправное, виновное действие (бездействие) как физических, так и юридических лиц, признаки которого предусмотрены статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Изменение субъектного состава административного правонарушения обусловило соответствующую «адресность» различных видов административных наказаний. Так, например, в отношении юридического лица могут применяться административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия или предмета совершения административного правонарушения и административного приостановления деятельности (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа уполномочены применять должностные лица органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел (полиции), предусмотренные в гл. 23 КоАП РФ. Все виды административных наказаний вправе налагать только судьи.

3. Административное наказание — мера государственного принуждения, содержанием которого являются соответствующие ограничения личных, имущественных и иных прав.

В отличие от других видов административного принуждения (меры административного предупреждения и пресечения) административные наказания применяются *post factum*, т.е. после совершения административного наказания. И дело не только во временном интервале между событием правонарушения и принятием решения о наказании виновного. Административное наказание назначается *за* совершенное правонарушение лицом, вина которого доказана в установленном законом порядке. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и другие принудительные меры, закрепленные в гл. 27 КоАП РФ) применяются в связи с совершением правонарушений. Следовательно, правоограничения, составляющие содержание административного наказания, выполняют роль *кары* за нарушение административно-правового запрета. Таким качеством не обладают иные меры административного принуждения. В научной и учебной литературе нередко интерпретация административного наказания как превентивной меры, предупреждающей совершение правонарушений, что подменяет его содержание целями данной санкции. В связи с этим, замечает П.П. Серков, «неясно, откуда черпает свое профилактическое воздействие лишенное кары административное наказание, которое наоборот имеет реальные очертания, всегда конкретно и регулируемо по виду и размеру»¹. Правоограничения в административном наказании с исчерпывающей полнотой определены законом, строго дозированы в санкциях норм, предусматривающих административную ответственность. Правонарушитель, подвергнутый административному наказанию, вынужден претерпевать правоограничения, составляющие его содержание, — понести материальные лишения при назначении административного штрафа или конфискации, лишиться свободы в случае административного ареста и др. Поэтому в содержательном плане административные наказания являются штрафными, карательными правовыми санкциями.

4. Административное наказание применяется широким кругом субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В отличие от наказания за преступление, которое может назначать только суд, административные наказания вправе назначать судьи, комиссии по делам несовершеннолетних, должностные лица органов внутренних дел (полиции), других органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Множественность субъектов административной юрисдикции обусловлена, прежде всего, масштабами и разнообразием рассматриваемых

¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: НОРМА. ИНФРА-М, 2012. С. 187.

дел. Именно поэтому идее о создании административных судов как уполномоченных рассматривать дела о всех видах административных правонарушений не суждено было сбыться.

Вместе с тем законодатель значительно расширил административно-юрисдикционные полномочия судей.

Во-первых, к их исключительному ведению отнесено рассмотрение большинства административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, кроме этого они вправе рассматривать дела о значительном круге правонарушений при условии их передачи органом или должностным лицом, к которому поступило дело о таком правонарушении.

Во-вторых, судьи уполномочены применять все виды административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ. Другие субъекты административной юрисдикции вправе налагать административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

5. Административное наказание создает для виновного состояние административной наказанности.

В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. В случае совершения правонарушения лицом, подвергнутым административному наказанию, состояние административной наказанности учитывается как отягчающее ответственность обстоятельство, либо может служить признаком для применения более сурового наказания (например ч. 2 ст. 5.27, ст. 14.31.2 и др. ст. КоАП РФ) или служить основанием для уголовной ответственности (например ст. 158.1 Уголовного кодекса Российской Федерации¹).

6. Цели административных наказаний, исходя из смысла ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, сводятся к предупреждению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, т.е. законодатель в качестве целей рассматриваемых санкций выделяет специальное и общее предупреждение правонарушений.

Специальное (частное) предупреждение обращено к лицу, подвергнутому административному наказанию. Его суть в предупреждении рецидива противоправного поведения. Причем этот результат достигается путем правоограничений, составляющих содержание административных наказаний, а не каких-либо иных форм воздействия на сознание и волю. Сам факт применения административного наказания как бы сигнализирует правонарушителю, вот какие ограничения будет он испытывать в случае совершения новых противоправных деяний. «С помощью человеческой памяти и запоминания претерпевания неблагоприятных последствий сохраняется беспокойство по поводу возможности их наступления в случае совершения противоправных действий (бездействия) в

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – УК РФ.

будущем¹». Вместе с тем превентивные возможности административного наказания нельзя переоценивать. У лица, подвергнутого этой санкции, всегда есть выбор – воздержаться от противоправного поведения или продолжить его. Практика знает случаи, когда водители транспортных средств, десятки раз оштрафованные за нарушения правил дорожного движения, вновь совершали такие же правонарушения. В самом содержании ряда административных наказаний заложены возможности предупреждения продолжения противоправного поведения. Так, например, лишение водительских прав связано с запретом эксплуатации транспортных средств, применение административного приостановления деятельности юридического лица, совершившего административное правонарушение, предупреждает возникшие в его результате угрозы общественной безопасности и т.д.

Превентивная цель может быть достигнута, если административное наказание справедливо. Закон запрещает ущемление законных прав правонарушителя, выходящего за пределы правоограничений, составляющих содержание административного наказания. В соответствии с ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Следует заметить, что уголовный закон восстановление социальной справедливости определяет в качестве одной из целей наказания.

Административное наказание является средством предупреждения не только административных правонарушений, но и преступлений. Такой вывод основан на анализе ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административное наказание применяется в целях профилактики совершения новых правонарушений. Объединительный смысл термина «правонарушение» не случаен. В ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² дано определение понятия правонарушения, под которым понимается «преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность». Следует также заметить, что в действующих КоАП РФ и УК РФ содержится более 100 смежных составов административных правонарушений и преступлений и оба кодекса решают одну общую задачу предупреждения правонарушений.

Административные наказания ориентированы на защиту общественных отношений от менее опасных нарушений, чем предупреждают совершение более опасных деяний. Когда их превентивной мощности становится недостаточно, вступают в действие репрессивные средства – уголовные наказания.

¹ Серков П.П. Указ соч. С. 189.

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Общее предупреждение как цель административного наказания имеет широкий круг адресатов. Угроза наказания обращена практически ко всем физическим и юридическим лицам. Сам факт опубликования административно-деликтного закона предупреждает о возможных правоограничениях в случае нарушения установленного запрета. Этим же целям служит иная информация об установлении и применении административных наказаний: СМИ, правовое обучение и воспитание, издание популярной юридической литературы и др.

Изложенное позволяет предложить следующее определение административного наказания.

Административное наказание – установленная государством мера административной ответственности за совершение административного правонарушения, состоящая в правоограничениях нарушителя и влекущая состояние административной наказанности.

Административный штраф обладает всеми рассмотренными признаками административного наказания. Вместе с тем ему присущи свои черты. КоАП РФ содержит не только перечень административных наказаний, но и характеристику каждого их вида.

Административный штраф представляет собой административное наказание имущественного характера и имеет денежную форму, которая выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств. Основным показателем правоограничения рассматриваемого административного наказания является размер штрафа, исчисляемый в денежном выражении. Определение этого показателя представляет значительную сложность как для законодателя, так и правоприменителя. Штраф может быть различным: небольшим, средним, повышенным в зависимости от многих факторов, связанных со степенью общественной опасности административного правонарушения, его характера, личностью нарушителя и его имущественным положением, обстоятельствами совершения правонарушения и др. Ст. 3.5 КоАП РФ устанавливает общие пределы размеров административного штрафа применительно к гражданам, должностным лицам и юридическим лицам. Данная норма предусматривает два вида исчисления размера административного штрафа.

Первый вид предполагает установление размера в твердом денежном эквиваленте (например 100, 500, 5 тыс. рублей), второй вид исчисления размера административного штрафа выражается в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения, сумме неуплаченных и подлежащих уплате и др. Так, например, за совершение мелкого хищения установлен административный штраф в пятикратном размере стоимости похищенного имущества (ст. 7.27. КоАП РФ «Мелкое хищение»).

Конкретизация размеров административного штрафа осуществляется в санкциях статей Особенной части КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к отдельным видам правонарушений. Законодатель использует преимущественно возможности относительно-определенных санкций, в которых указываются минимальные и максимальные пределы размера административного штрафа. Напри-

мер, управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 800 рублей (ч. 1 ст. 12.1 КоАП РФ). Преимущества такой конструкции санкции очевидны, она четко определяет пределы возможного административного штрафа и создает благоприятные условия для его индивидуализации в соответствии со ст. 4.1 КоАП РФ. Определенный размер штрафа в рамках относительно-определенной санкции назначается в постановлении о назначении этого вида административного наказания. В случаях с абсолютно определенными санкциями у правоприменителя нет свободы усмотрения, он вправе назначить административный штраф только в том размере, который указан в санкции применяемой нормы. Так, за передачу управления транспортным средством лицу, не имеющему при себе документов на право управления им, может быть назначен административный штраф в размере 3 тыс. рублей. Следует отметить, что в последние годы законодатель все чаще прибегает к установлению абсолютно определенных санкций, исключающих вариантность выбора размера административного штрафа. Например, к компетенции органов внутренних дел (полиции) согласно ст. 23.3 КоАП РФ отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях в области дорожного движения по 138 составам, из которых 39 предусматривают санкцию в виде административного штрафа с указанием нижнего и верхнего пределов его размера и 89 – с абсолютно определенным размером. Вместе с тем абсолютно-определенный размер административного штрафа не позволяет в полной мере реализовать общие правила назначения наказания, закрепленные ст. 4.1 КоАП РФ, прежде всего, лишает правоприменителя возможности индивидуализации рассматриваемого вида административного наказания. В действующем КоАП РФ нет общей нормы, предусматривающей возможность назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за соответствующее правонарушение. Уголовный закон устанавливает такую возможность, что способствует в большей мере индивидуализации наказания. Полагаем целесообразным предусмотреть в новом КоАП РФ аналогичную норму.

Полномочия полиции по назначению административных наказаний ограничиваются двумя их видами — предупреждением и административным штрафом. Последний доминирует в административной практике должностных лиц полиции. Это предопределяется не только значительным количеством составов административных правонарушений, отнесенных к предметной компетенции органов внутренних дел (полиции), но и обширным кругом должностных лиц полиции (ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ), наделенных юрисдикционными полномочиями. К ним относятся начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделение, пунктов) полиции, их заместители; сотрудники транспортной полиции: начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции (эта категория сотрудников транспортной полиции вправе назначать административные наказания

гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа в размере до пяти тысяч рублей (ч. 3 ст. 23.3 КоАП РФ) и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил.

Значительный круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, составляют сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД): начальник ГИБДД, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД, его заместители, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель; сотрудники ГИБДД, имеющие специальное звание; старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения.

Закон наделил юрисдикционными полномочиями также старших участковых уполномоченных полиции, участковых уполномоченных полиции. В связи с реформированием органов внутренних дел в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ¹ перечень должностных лиц полиции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, был дополнен следующими должностными лицами: руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители, руководители структурных подразделений территориальных органов по вопросам миграции, их заместители; руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители.

Правом рассматривать дела об административных правонарушениях в системе МВД России наделены только указанные сотрудники полиции. Это их исключительная юрисдикционная компетенция, которой не обладают иные сотрудники полиции. Причем их предметная компетенция строго очерчена в ст. 23.3 КоАП РФ путем указания на административные правонарушения, дела о которых вправе рассматривать соответствующий сотрудник полиции. Так, например, руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10.4, 10.5, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

Указанные особенности полномочий полиции формируют обширную административную практику, оказывающую существенное влияние на состояние правопорядка в стране. В 2018 году органами внутренних дел (полиции) России пресечено 140 миллионов административных правонарушений. Основной объем в структуре административной деликтности в сфере деятельности полиции занимают нарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ). На их

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

долю приходится более 90 % от общего числа административных правонарушений, выявляемых сотрудниками полиции¹. Подавляющее большинство административных штрафов в этой сфере приходится на правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации (далее – ТСАФ). Выведение из тени латентности самых распространенных нарушений правил дорожного Движения (далее – ПДД) и обеспечение неотвратимости наказаний с помощью ТСАФ позволили снизить за прошедшее десятилетие смертность в результате дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) на 40 %. Необходимы постоянный мониторинг административной практики органов внутренних дел, дальнейшее исследование эффективности их деятельности по применению административных штрафов.

Административный штраф является одним из наиболее распространенных видов наказания, применяемых органами внутренних дел (полиции). С его назначением связаны различные по своим характеристикам последствия: повышение (понижение) уровня защищенности охраняемых общественных отношений, наполняемость казны, уровень доверия населения к полиции и др. Вместе с тем, административный штраф – одна из мер ответственности за совершение противоправных деяний, имеющих законодательно установленные цели. Следует отметить, что «главное в ответственности – достижение положительного эффекта»². Таким эффектом в нашем случае является предупреждение правонарушений лицом, подвергнутым штрафу, и иными лицами (частная и общая превенция). Но данный результат достигается далеко не всегда. У привлеченного к ответственности всегда есть выбор варианта поведения: правомерного или противоправного. В правоприменительной практике полиции имели место случаи, когда многократно оштрафованные водители транспортных средств за нарушения ПДД, вновь совершали аналогичные противоправные деяния. Поэтому не следует возлагать чрезмерные надежды на превентивные возможности административного штрафа, в том числе, на значительное повышение его размера, столь характерное для современной нормативной и правоприменительной практики. Как и любое наказание, штраф не влияет существенно на мотивацию выбора поведения, он является лишь одним правовым средством сдерживания административной деликтности.

Установление и применение административного штрафа должно встраиваться в общее направление административной политики, ориентированном на предупреждение правонарушений. Такая ориентация закреплена в Федеральном законе от 22 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики

¹ Дымберов А.Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 3.

² Хачатурова Р.Л. Правонарушения в современной правовой реальности: монография М.: Юрлитинформ, 2019. С. 7.

правонарушений в Российской Федерации»¹, в котором определены правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, субъекты этой деятельности, в том числе органы внутренних дел. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений является одним из основных направлений деятельности полиции в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»². Реализация данного направления деятельности осуществляется сотрудниками полиции путем общего и специального предупреждения. Последнее предполагает применение справедливого и соразмерного административного штрафа.

Административное наказание в виде административного штрафа устанавливается как КоАП РФ, так и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. В свою очередь его размер и правила применения регулируются только федеральным законодательством (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ), в соответствии с которым административный штраф устанавливается и назначается только в качестве основного административного наказания.

Кроме того, административный штраф (наряду с предупреждением) является тем видом административного наказания, который может применяться во внесудебном порядке, что обуславливает широкую распространенность его применения уполномоченными должностными лицами и органами, в том числе сотрудниками органов внутренних дел (полиции).

Непосредственно понятие «административный штраф», критерии его исчисления, минимальный и максимальный размеры, круг лиц, к которым административный штраф применим, установлены ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф» (далее – ст. 3.5 КоАП РФ).

В свою очередь, в санкциях статей КоАП РФ размеры административных штрафов установлены:

- в точно определенной или точно определимой сумме (в зависимости от вида исчисления размера административного штрафа),
- с определением нижнего и (или) верхнего предела (в случаях наличия существенных индивидуальных характеристик состава правонарушения).

Установление нижних и верхних пределов размера административного штрафа служит средством индивидуализации наказания. В Особенной части КоАП РФ такая правовая конструкция административного штрафа достаточно распространена.

Исходя из того, что административный штраф это денежное взыскание, его основной правовой характеристикой является размер, выражающийся в рублях. Ст. 3.5 КоАП РФ установлено два вида исчисления размера административного штрафа:

- в твердом денежном эквиваленте;
- в кратных величинах.

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1. Исчисление размера административного штрафа в твердом денежном эквиваленте.

По общему правилу в отношении граждан он не может превышать 5 тыс. рублей, в отношении должностных лиц – 50 тыс. рублей, юридических лиц – 1 млн рублей.

Минимальный размер административного штрафа – 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ) минимальный размер административного штрафа составляет 500 рублей. К данной норме применяется исключение, предусмотренное ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ, а именно – не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа лицо, привлеченное к административной ответственности, имеет право на уплату половины суммы наложенного административного штрафа.

При этом законодатель значительно расширил возможности установления повышенных размеров административного штрафа, перечисление составов административных правонарушений, к которым применимы повышенные размеры, также содержится в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ. Так, размер административного штрафа в отношении граждан может достигать 500 тыс. рублей, в отношении должностных лиц – 1 млн рублей, юридических лиц – 60 млн рублей. Необходимо отметить, что такие «сверх высокие» размеры административных штрафов предусмотрены санкциями статей, рассмотрение которых входит в компетенцию судей (ст. 23.1 КоАП РФ). Таким образом, сотрудниками органов внутренних дел (полиции) они не применяются.

Однако, штрафы по составам административных правонарушений, рассмотрение которых относится к компетенции органов внутренних дел (полиции), зачастую превышают максимальные пределы, установленные по общему правилу.

Так, из 200 составов административных правонарушений, по которым в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ решения уполномочены принимать должностные лица органов внутренних дел (полиции), назначить административный штраф в минимальном размере возможно только по 35 составам, что составляет менее 20 % от общего количества (из них 27 составов – административные правонарушения в области дорожного движения, следовательно, размер штрафа – от 500 рублей).

В среднем размер административного штрафа для граждан – от 1,5-2 тыс. рублей и достигает 200 тыс. рублей (ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ), для должностных лиц средние размеры административного штрафа исчисляются десятками тыс. рублей. Количество составов административных правонарушений, по которым предусмотрены максимальные (от установленных по общему правилу) штрафные санкции, для различных субъектов административных правонарушений составляет около 25 % от общего количества, рассматриваемых сотрудниками полиции, составов административных правонарушений.

При этом сотрудниками полиции также может быть назначен административный штраф в размере, превышающем максимальный размер (установ-

ленный по общему правилу), таких составов административных правонарушений в ст. 23.3 КоАП РФ предусмотрено порядка 10 %.

Таким образом, можно заключить, что установленные законодателем штрафные санкции, применяемые сотрудниками органов внутренних дел (полиции) нельзя назвать минимальными либо неощутимыми для правонарушителей.

На тенденцию ужесточения штрафной политики еще в 2013 г. обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что штрафы в размерах, во много раз превышающих среднюю заработную плату россиян, не соответствует нормам Основного закона о защите права собственности¹. С целью предотвращения случаев назначения несоразмерно высокого наказания с 2014 г. в КоАП РФ внесен ряд изменений, устанавливающих возможность назначения менее строгого наказания, чем предусмотрено статьями Особенной части КоАП РФ.

Так, чч. 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 ст. 4.1. КоАП РФ «Общие правила назначения административного наказания» предусмотрено, что в случае наличия исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности, правоприменитель может назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ. Такая возможность предусмотрена для тех составов правонарушений, в санкциях которых минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. рублей, для должностных лиц – не менее 50 тыс. рублей, для юридических лиц не менее 100 тыс. рублей. При этом размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи или части статьи КоАП РФ.

В настоящее время в юридической литературе встречаются как противники, так и сторонники увеличения штрафных санкций. Позицию о необходимости дальнейшего увеличения размеров административных штрафов, а также расширения перечня статей Особенной части КоАП РФ, по которым административный штраф может назначаться выше, чем по общему правилу (ст. 3.5 КоАП РФ), аргументируют, в основном, тем, что правонарушители перестают реагировать (не реагируют) на штрафы, размеры которых минимальны². Однако здесь следует отметить, что гораздо больше сторонников у ученых-

¹ По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Карпов А.В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4 (4).

административистов, которые выступают за смягчение административной ответственности, в частности за введение более гибких мер воздействия посредством административного штрафа. В частности, предлагают увеличить, предусмотренный ст. 31.5 КоАП РФ, период рассрочки уплаты административного штрафа (с учетом материального положения привлеченного к административной ответственности лица); ввести запрет на применение наряду с административным штрафом таких дополнительных наказаний, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и др.

2. Исчисление размера административного штрафа в кратных величинах.

Перечисленные в ст. 23.3 КоАП РФ составы административных правонарушений предусматривают штрафные санкции, установленные только в твердом денежном эквиваленте, таким образом, сотрудники полиции не назначают административные штрафы, размер которых исчисляется таким способом.

В свою очередь иными субъектами административной юрисдикции административный штраф может быть назначен в величинах, кратных.

- стоимости предмета административного правонарушения;
- сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин;
- сумме выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение;
- сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;
- начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги;
- сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;
- незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;
- разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа,
- кадастровой стоимости земельного участка¹;

¹ Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2; Сафарьянов И.Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура. 2016. № 4 (23); Супонина Е.А. Административный штраф как зеркало административно-деликтной политики Российского государства // Административное право и процесс. 2019. № 1.

- стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- и иным кратным величинам, предусмотренным ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ. При этом размеры административных штрафов, исчисляемых вторым способом, также имеют свои границы, установленные пп. 3–4.5 ст. 3.5 КоАП РФ.

КоАП РФ содержит также и ограничения относительно применения данного вида административного наказания. Так административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Сотрудники полиции рассматривают дела об административных правонарушениях и налагают административные штрафы на правонарушителей в порядке, предусмотренном гл. 29 КоАП РФ «Рассмотрение дела об административном правонарушении». Возможно наложение штрафа в упрощенном порядке (без составления протокола об административном правонарушении) (ст. 28.6 и ст. 29.10 КоАП РФ) в случаях наложения административного штрафа непосредственно на месте совершения административного правонарушения, если лицо, привлеченное к административной ответственности, не оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание. Размер административного штрафа устанавливается в пределах санкции соответствующей статьи КоАП РФ, перечисленной в ст. 23.3 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что правовые границы назначения административного штрафа шире, предусмотренных общими правилами назначения административного наказания, в соответствии с которыми, субъект административной юрисдикции может назначить только то наказание, которое предусмотрено санкцией применяемой статьи КоАП РФ.

Так, административный штраф может быть назначен даже в случае, когда такой вид наказания не предусмотрен санкцией – при выявлении административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. В свою очередь, законодательством предусмотрено, что субъектам малого и среднего предпринимательства административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение. Такая замена видов наказаний возможна за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при отсутствии причинения вреда или возникнове-

ния угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок исполнения постановлений о назначении данного вида административного наказания определен в ст. 32.2. КоАП РФ «Исполнение постановления о наложении административного штрафа».

В частности административный штраф должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. К данному порядку уплаты предусматривается ряд исключений, при которых штраф должен быть уплачен:

- не позднее шестидесяти дней со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ;

- не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении – при назначении штрафа иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации;

- до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу срока – при назначении штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.26 КоАП РФ «Незаконное использование зарегистрированных в других государствах автотранспортных средств для перевозок грузов и (или) пассажиров», ст. 11.29 КоАП РФ «Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений, либо с незаполненными разрешениями, разрешениями, заполненными с нарушением установленных правил, или разрешениями, не соответствующими виду перевозки, либо без учетного талона, либо без отметки в уведомлении должностного лица федерального органа исполнительной власти (ст. 4.1.1 КоАП РФ), осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения», ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения», чч. 6 и 7 ст. 12.16 КоАП РФ «Несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги», ст. 12.21.3 КоАП РФ «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн»;

- не позднее семи дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу – в случае назначения админи-

стративного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица».

КоАП РФ предусматривает возможность оплаты административного штрафа в размере половины суммы от назначенного в случае, если оплата была произведена не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа, а также порядок восстановления пропущенного срока для оплаты административного штрафа в указанном размере.

Такая возможность предусмотрена для лиц, привлеченных к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.1 ст. 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра», ст. 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения», чч. 6 и 7 ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения», ч. 3 ст. 12.12 КоАП РФ «Проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика», ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ «Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона», ч. 3.1 ст. 12.16 КоАП РФ «Несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги», ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего» и ст. 12.26 КоАП РФ «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения».

Положениями КоАП РФ установлено также, что при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего правонарушителя административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении установленного законом срока, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления и направляют его судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. В случае изготовления второго экземпляра постановления о наложении административного штрафа в форме электронного документа, юридическая сила которого подтверждена усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации, указанный второй экземпляр направляется судебному приставу-исполнителю в электронном виде по информационно-телекоммуникационным сетям.

Здесь следует отметить, что доля взысканных административных штрафов судебными приставами-исполнителями в различные периоды 2000-х годов, достигала порядка 40 % от всей суммы административных штрафов. Такая ситуация обусловила соответствующую работу федерального законодателя. В результате с 2011 года в КоАП РФ не раз вносились соответствующие изменения: были увеличены сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ); сроки давности исполнения постановлений о назначении административного наказания (в 2011 году – с 1 года до 2 лет); увеличен срок, в течение которого лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано уплатить административный штраф (в 2013 году – с 30 до 60 дней); созданы более благоприятные по времени условия для добровольного исполнения юрисдикционно-карательного решения.

За неуплату административного штрафа, предусмотрена ответственность по ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания», в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Как видно из проведенного анализа статей КоАП РФ размеры административного штрафа, порядок его назначения и исполнения постановления о назначении данного административного наказания законодательно урегулированы достаточно полно.

§ 3. Компетенция должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению административного наказания в виде административного штрафа. Общие правила назначения сотрудниками полиции административного наказания в виде административного штрафа

Административное наказание в виде административного штрафа широко применяется в административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных государственных органов в сфере противодействия административной деликтности.

Упрощенная и доступная для понимания характеристика административного штрафа была дана А.П. Корневым, определившим штраф как «материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»¹. Справедливо также утверждение, что по своему содержанию штраф является «принудительным денежным взысканием, воздействующим на нарушителя материально, лишая последнего определенной суммы денежных средств». Таким образом, административный штраф представляет собой административное наказание имущественного характера. Необходимо также учесть мнение М.Я. Саввина, заключающееся в том, что назначение штрафа преследует цель воздействия на сознание правонарушителей, воспитывать их и предупреждать в будущем противоправные деяния как со стороны наказанных, так и со стороны иных граждан. Поэтому административный штраф является основной мерой воздействия на нарушителя.

Раскрывая пределы компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению административного штрафа необходимо согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, что компетенция это ключевое понятие публичного права, ось политической борьбы, ядро конституционных и управленческих отношений. Интерпретируя теоретические основы понятия компетенции, даваемые и раскрываемые Ю.А. Тихомировым, необходимо отметить, что сотрудников полиции раскрывается посредством реализации властных полномочий. Властное полномочие фактически складывается из ряда неразрывно связанных между собой элементов, одним из которых является защита от нарушений при помощи принудительной силы. Принуждение представляет собой не что иное, как необходимый способ защиты издаваемых государством велений от возможных нарушений. В свою очередь «компетенция органа управления» – это система его полномочий, т.е. субъективных прав и обязанностей особого рода. Такие права и обязанности можно охарактеризовать как административно-юрисдикционные полномочия.

В юридической литературе под административной юрисдикцией традиционно понимается:

- рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях;
- рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления.

¹ Корнев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. М., 1965. Вып. 11. С. 33.

Касаемо деятельности должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению административного штрафа необходимо отметить, что их правоприменительная деятельность представляет собой действия компетентного органа (лица, занимающего соответствующую должность) по принятию государственно-властного решения по конкретному факту в соответствии с правовой нормой.

Применение административного штрафа является формой реализации административно-юрисдикционных полномочий, таким правом наделены субъекты административной юрисдикции, уполномоченные рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях. Как характерно отмечается А.Ю. Якимовым, субъектом административной юрисдикции выступает предусмотренный нормами административно-деликтного права субъект (орган, представитель власти), уполномоченный рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях¹.

В механизме правоохранительной деятельности важно определить статус и место субъекта административной юрисдикции. Деление по статусу на общий и специальный, предложенное А.Ю. Якимовым, наглядно раскрывает роль субъектов и их место в системе отношений, а также конкретизирует правовое состояние по отношению к участникам производства по делам об административных правонарушениях. Так, общий статус субъекта административной юрисдикции определяется его универсальными обязанностями и правами по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию соответствующих решений. Специальный статус субъекта административной юрисдикции (например, начальника территориального органа внутренних дел) характеризуется тем, что он уполномочен рассматривать и разрешать определенные категории дел об административных правонарушениях.

Необходимо подчеркнуть, что компетенция должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению административного штрафа категория нормативная. Так, согласно ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ в систему органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, входят начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители, начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил, начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области до-

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М.: Проспект, 1999. С. 7.

рожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание, старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения, старшие государственные инспектора дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора, старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции, руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители, руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители, руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители.

Перечисленные категории должностных лиц уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа. Такие санкции, как: конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; административное приостановление деятельности – назначаются в судебном порядке.

Как отмечалось, административный штраф может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания. Однако в случаях, предусмотренных КоАП РФ, административный штраф также может налагаться в сочетании с дополнительным административным наказанием (ст. 3.3 КоАП РФ), что предусмотрено большинством санкций по составам административных правонарушений, рассмотрение которых относится к компетенции сотрудников полиции.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

Пределы компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению административного штрафа определены ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ. Ч. 2 указанной статьи определяет категории должностных лиц, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции). Следует учесть, что начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания гражданам и должностным лицам в виде предупреждения или административного штрафа в размере до 5 тыс. руб. Учитывая данные ограничения, они вправе выносить определения о передаче соответствующих дел на рассмотрение другим должностным лицам, уполномоченным назначать администра-

тивный штраф в большем размере, если он предусмотрен в санкции соответствующей статьи.

Транспортная безопасность в России имеет огромное значение для нее самой, и представляет глобальное значение для многих стран мирового сообщества. Огромная территория, функционирование всех видов транспорта, географическое положение и т.п. обуславливает наличие проблем связанных с предупреждением и пресечением различных противоправных деяний. Соответственно, успешность в обеспечении данной деятельности зависит непосредственно от деятельности органов внутренних дел, которую они осуществляют в этом направлении.

В связи с этим законодательство предоставило широкие полномочия сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средств федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел¹.

МВД России как субъекту, обеспечивающему транспортную безопасность, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² был вменен в обязанность достаточно широкий перечень действий.

В последние годы учеными, практиками, исследовавшими проблемные аспекты, возникающие в сфере транспортной безопасности, выделен ряд направлений деятельности МВД России, способствующих преодолению выявленных сложностей.

В соответствии с направлениями деятельности и их масштабностью определена система и структура органов внутренних дел на транспорте, которая строится в соответствии с системой органов управления различными видами транспорта (железнодорожным, воздушным и водным) и включает: подразделения, отделы, отделения, группы и отдельных сотрудников. Условно данную систему можно представить в виде трех векторной модели, состоящей из уровней, каждому уровню соответствует определенное управленческое звено. Необходимо уточнить, что каждое управленческое звено имеет свои особенности в содержании направлений и объеме выполняемых функций.

Так, МВД России обеспечивает реализацию своих направлений и функций через систему территориальных органов внутренних дел на транспорте. Организационное построение органов внутренних дел на транспорте определя-

¹ Макренкова К.Г. Обеспечение общественной безопасности на объектах транспорта Управлением на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 2. С. 27–29.

² Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ется с учетом специфики функционирования отдельных видов транспорта, обслуживаемых конкретными органами внутренних дел.

Эффективность деятельности территориальных органов МВД России на транспорте обеспечивает первый уровень – главное звено в управленческой системе – Главное управление на транспорте МВД России¹.

Второй уровень представлен Управлениями на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам. УТ МВД России по ФО осуществляют реализацию задач в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»².

Третий уровень – представлен линейными отделами (отделения) МВД России на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

Основные направления деятельности линейных отделов МВД России на транспорте определены в Типовом положении о линейном отделе МВД России в соответствии с приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636³.

Чтобы реализовать достаточно емкий арсенал этих направлений, линейные отделы МВД России наделены большим кругом обязанностей и полномочий.

Так, например, в Федеральном законе «О полиции» законодатель одним из основных направлений деятельности полиции обозначил обеспечение безопасности дорожного движения, в силу этого он закрепил прав и обязанности полиции в данной сфере. Но, с учетом того, что техосмотр транспортных средств, в настоящее время, не является обязанностью полиции, но ей вменено обеспечивать надзорные и контрольные функции за теми структурами, которые осуществляют данную деятельность.

Кроме того, в пп. 20 и 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» законодатель закрепил перечень прав полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения, которые реализуются только сотрудниками специализированного подразделения ГИБДД.

Таким образом, ОВД на транспорте осуществляют обеспечение безопасности на объектах транспорта в соответствии с направлениями деятельности урегулированными законодательством, охватывают обширный спектр функционирования государства в исследуемой области.

Эффективность реализации обозначенных направлений деятельности в большей степени оказывают воздействие некоторые факторы, существенно затрудняющие процесс их реализации, а именно: недостаток финансирования,

¹ Об утверждении положения о Главном управлении на транспорте МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации 1 марта 2011 г. № 248. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наличие коррупции, недостаточная компетенция сотрудников, большое количество транспортных средств, недостаток квалифицированных кадров и т.д.

Комплексность образованию правовой регламентации деятельности органов внутренних дел на транспорте в Российской Федерации было положено еще в 2007 году в соответствии с принятием Федерального закона «О транспортной безопасности»¹, после принятия, которого началось обновление законодательной базы в сфере обеспечения транспортной безопасности. В настоящее время деятельность органов внутренних дел на транспорте регламентируется более 70 нормативно-правовыми актами, причем различного уровня.

Обособленность системы органов внутренних дел на транспорте в подсистеме МВД России проявляется в ее правовом регулировании.

Правовое регулирование линейных управлений МВД России на транспорте, входящих в состав соответствующих УТ МВД России по ФО не имеет своей правовой базы, в части касающейся отдельного типового положения, практика показывает, что статусные документы этих подразделений разрабатываются самостоятельно. Чтобы обеспечить единый подход в определении их полномочий, а также задач и функций, стоящих перед ними, необходимо осуществить разработку персонального типового положения. Это позволило бы существенно повысить эффективность механизма управления ими.

Соответственно нормативное закрепление и дифференцированность задач и функций территориальных органов внутренних дел МВД России с учетом их уровня управления (окружной, межрегиональный, районный) способствовало бы повышению качества правового обеспечения деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Кроме того, особенность в правовом регулировании деятельности ОВДТ проявляется еще и в том, что основной упор в обеспечении транспортной безопасности возлагается именно на эти органы, а согласно Федеральному закону «О полиции» и отдельных ведомственных нормативно-правовых актов, деятельность их в основном сводится к предупреждению и пресечению правонарушений, а также раскрытию и расследованию уже совершившихся уголовных преступлений, в связи с чем четко не определены роль территориального органа МВД России, входящего органы внутренних дел на транспорте и его место в исследуемой деятельности, как показывает практика, мероприятия направленные на предупреждение и пресечение противоправных действий на транспорте носят несистемный, эпизодический характер.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, правовое регулирование деятельности органов внутренних дел на транспорте находится в развитии, механизм управления и правовой регламентации деятельностью органов внутренних дел на транспорте требует к себе особого внимания и приведения в соответствии с полномочиями данного ведомства, реализуемых на всех видах транспорта.

¹ О транспортной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

§ 4. Взаимодействие сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений

Полномочия органов внутренних дел на транспорте по обеспечению общественного порядка, например, на железнодорожном транспорте общего пользования органы внутренних дел на транспорте обязаны обеспечивать не только правопорядок, но и вести борьбу с преступностью, но при этом они не могут в этой деятельности выходить за рамки своей компетенции¹.

Вместе с тем, необходимо уточнить, что правовой статус сотрудников транспортной полиции регламентирован федеральным законодательством. Большинство общих прав и обязанностей закреплено в Федеральном законе «О полиции». Что касается конкретных полномочий отдельных должностных лиц транспортной полиции, то при их реализации, руководствуются приказом МВД России «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»².

Вместе с тем, необходимо отметить, что специфичность полномочий транспортной полиции достаточно широко представлена в ведомственных нормативно-правовых актах, издаваемых для регламентации деятельности УВДТ и его структурных подразделений (линейных органов внутренних дел на всех видах транспорта), например, положение о УВДТ и линейных органах внутренних дел на всех видах транспорта.

Содержательный аспект административной деятельности сотрудников транспортной полиции заключается:

- 1) в предупреждении и раскрытии преступлений и административных правонарушений против пассажиров и работников транспорта, других собственников, совершенных на различных объектах транспорта;
- 2) в организации работы посадочных групп, а также осуществлении сквозных и эстафетных сопровождений нарядами полиции пассажирских поездов дальнего следования, местных и пригородных поездов, водных судов;
- 3) в обеспечении правопорядка в поездах международного сообщения;
- 4) в принятии мер по противодействию незаконной транспортировке различными видами транспорта наркотиков, оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ.

Для более качественного выполнения своих обязанностей по охране правопорядка на транспорте сотрудниками полиции постоянно модернизируется работа на важных транспортных узлах, стационарных оперативных заслонах и передвижных оперативно-поисковых группах.

¹ О железнодорожном транспорте в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ. Ст. 23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, успешность противодействия административным правонарушениям на транспорте, способствует тому, что данная деятельность ориентирована на профилактическую составляющую, одновременно противостоит совершению противоправных действий более серьезной общественной опасности. Оперативное срабатывание административно-правового механизма предупреждения административных правонарушений на транспорте оказывает эффективное воздействие на состояние общественного порядка и предписывает необходимость согласования организационно-правовых мер сопротивления противоправным действиям.

В настоящее время вопросы, связанные с предупреждением и пресечением противоправных действий на объектах воздушного транспорта актуальны. Этому способствует растущая популярность авиатранспорта, наделение воздушных судов и объектов авиационного транспорта стратегическим статусом, а также активность угроз террористического характера.

Понятие авиационной безопасности законодателем определено в Воздушном кодексе Российской Федерации, которое трактуется как состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации¹.

Кроме того, данный правовой акт определяет перечень объектов обеспечения воздушной безопасности, к которым относятся:

- 1) жизнь и здоровье граждан;
- 2) объекты воздушного транспорта, в том числе воздушные суда, объекты инфраструктуры.

Обеспечение авиационной безопасности на воздушном транспорте осуществляется двумя субъектами, государством в лице службы авиационной безопасности и органами внутренних дел Российской Федерации.

В последние годы, наблюдается ситуация, что неотъемлемой составляющей развития гражданской авиации оказывающее воздействие на безопасность воздушного транспорта являются – правонарушения. Они наносят серьезный урон деятельности транспорта, содействуют возникновению аварийных ситуаций, наносят существенный экономический и материальный ущерб, снижают качество обслуживания пассажиров.

Так, согласно статистике МВД России, на воздушном транспорте в последние годы совершается большое количество административных правонарушений, посягающих на авиационную безопасность, тем не менее выявляемость их невысока. В 2018 году на объектах воздушного транспорта было выявлено 2 089 044 административных правонарушений².

По мнению исследователей данного вопроса, «практически нет привлеченных к ответственности за правонарушения на воздушном транспорте, что нельзя сказать о самих правонарушениях»³.

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics>.

³ Диканова Т.А. Некоторые проблемы административной юрисдикции в области гражданской авиации: учеб. пособие. М., 2016. 194 с.

Причинами такой ситуации, по мнению исследователей, названы несколько обстоятельств:

во-первых, вопросами авиационной безопасности занимаются авиационные компании, которые не заинтересованы в выявлении административных правонарушений, посягающих на авиационную безопасность,

во-вторых, серьезные нарекания вызывает профессиональная компетентность сотрудников органов внутренних дел (полиции) на воздушном транспорте, тем самым затрудняя выявление административных правонарушений.

В качестве положительного, необходимо отметить, что приняты ряд ведомственных нормативно-правовых актов, которые регулируют отдельные организационные и правовые аспекты в деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений на объектах транспорта, в том числе и на воздушном транспорте.

Так, Федеральным законом «О полиции» сотрудникам полиции вменено в обязанность обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах¹.

Данная норма прямо указывает на необходимость участия сотрудников полиции в обеспечении правопорядка и на объектах воздушного транспорта. Что касается структурного построения органов внутренних дел на транспорте, то территориальные органы, находящиеся на территории объектов воздушного транспорта представлены линейными отделами МВД России на воздушном транспорте.

Сотрудниками полиции с целью обеспечения безопасности граждан на воздушном транспорте осуществляется ряд мероприятий, специального назначения, которые организуются и проводятся до посадки пассажиров в воздушное судно. При этом необходимо уточнить, что в воздушном судне безопасность граждан полностью лежит на членах экипажа – пилотах и бортпроводниках, поскольку сотрудники ОВД не сопровождают летательный аппарат во время перелета. Лишь в исключительных случаях сотрудники полиции могут сопровождать самолет во время полета, в случае, когда имеется информация о возможности нарушения на нем правил авиационной безопасности, например угроза угона самолета или теракта и т.д. Сопровождение воздушных судов нарядами сотрудников полиции определены специальной инструкцией.

Охрана общественного порядка на территории объектов воздушного транспорта также осуществляется сотрудниками ОВД, при необходимости могут привлекаться к данной деятельности и сотрудники вневедомственной охраны Национальной гвардии Российской Федерации. Несмотря на то, что привлечение сотрудников этой силовой структуры имеет в настоящее время проблемный характер ввиду того, что он до сих не урегулирован в правовом поле, в связи с переходом данного подразделения в новое силовое ведомство.

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При возникновении чрезвычайных происшествий на объектах воздушного транспорта сотрудники транспортной полиции обязаны оперативно на них реагировать. Перечень мероприятий по обеспечению безопасности на объектах воздушного транспорта закреплены Воздушным кодексом Российской Федерации. К ним отнесены:

1) предотвращение доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома;

2) охрана воздушных судов на стоянках в целях исключения возможности проникновения на воздушные суда посторонних лиц;

3) исключение возможности незаконного провоза на воздушном судне оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, легковоспламеняющихся веществ и других опасных предметов и веществ и введение особых мер предосторожности при разрешении их провоза;

4) предполётный досмотр, а также послеполётный досмотр в случае его проведения в соответствии с Федеральным законом «О полиции»;

5) реализация мер противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность в области авиации и иных мер, в том числе мер, осуществляемых с участием правоохранительных органов;

6) исключение возможности несанкционированного доступа посторонних лиц к беспилотным авиационным системам.

Кроме того, сотрудники транспортной полиции наделены определенными правами в данной сфере, а именно:

1) осуществлять проверки соблюдения правил проведения предполётного досмотра, а также пропускного и внутриобъектового режимов. Здесь необходимо уточнить, что в соответствии с Правилами охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42, через контрольно-пропускные пункты на территорию аэропорта пропуск лиц, транспортных средств может осуществляться только чрез процедуру идентификации личности и транспортного средства¹;

2) запрашивать и получать от руководителей, должностных лиц организаций, служб авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделений ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, служб авиационной безопасности авиационных предприятий, а также от перевозчиков, грузоотправителей и иных организаций документы и информацию, необходимые для выполнения задач, связанных с обеспечением авиационной безопасности;

3) давать руководителям организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений требований авиационной безопасности и проверять исполнение этих предписаний;

4) при наличии информации о возможности нарушения требований авиационной безопасности на воздушном судне сопровождать его во время полёта;

¹ Об утверждении Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) задерживать багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам.

Практика показывает, что для реализации данной деятельности органами внутренних дел на воздушном транспорте создаются с учетом задач и функций различные группы, но чаще всего используются силы патрульно-постовой службы для обеспечения деятельности контрольно-пропускного пункта, а также патрулирования нарядами службы территорий аэропортов и прилегающих к ним.

В случае возникновения экстраординарной ситуации и невозможности привлечения специализированных подразделений могут быть сформированы группы из числа сотрудников транспортной полиции для преодоления осложнения оперативной ситуации.

Исходя и сказанного, можно сделать вывод о том, что практически все службы транспортной полиции участвуют в предупреждении и пресечении правонарушений, способствующих негативно воздействовать на авиационную безопасность, и, как правило, реализуются они в основном на предполетной стадии.

Множественность происшествий, направленных на дестабилизацию общественного порядка на воздушном транспорте, совершенных так называемыми «авиадебоширами», позволила органам исполнительной власти в данной сфере, на законодательном уровне применить меры, ограничивающие права этих граждан на перелеты с составлением списков «авиадебоширов» и внесением их в базу данных.

Необходимо отметить, что федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, в частности Правительство Российской Федерации, МВД России, а также Министерство транспорта Российской Федерации, изучая опыт западных государств в сфере обеспечения транспортной безопасности, высказывают идеи о создании службы «воздушных маршалов», которые будут обеспечивать порядок вовремя полета¹.

В настоящее время одним из условий стабилизации и подъема экономики, обеспечения единства страны, национальной безопасности является уверенное, безопасное и эффективное функционирование транспортной системы.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности затрагивают интересы не только государства, общества, но и личные интересы граждан, государственных и негосударственных структур в сфере транспортной инфраструктуры. Несомненно, вопросы предупреждения и пресечения противоправных действий на транспорте, в то или иной мере затрагивают каждого субъекта права.

Государственная власть реализует свою деятельность по обеспечению безопасности на транспорте чрез систему функций, направленных на взаимодействие с различными общественными организациями, специализированными службами в сфере обеспечения безопасности, а также с многочисленным составом субъектов транспортной инфраструктуры.

¹ Теракт над Синаем [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vesti.ru> (дата обращения 05.05.2020).

Поскольку транспорт играет одну из ключевых ролей в экономическом развитии государства, то особым статусом наделены и объекты транспортной инфраструктуры, к которым сегодня предъявляются требования к умению противодействовать различным противоправным деяниям¹.

Главным субъектом в реализации государственной политики и нормативному правовому обеспечению в сфере внутренних дел является Министерство внутренних дел РФ, на которое возложены задачи по защите прав и законных интересов личности граждан, поддержанию правопорядка, а также предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

Исходя из представленного перечня задач, в рамках нашей работы основной акцент делается на реализации органами внутренних дел (полиции) такой важной задачи, как защита личности, граждан их прав и свобод.

И первым звеном в этой деятельности является участковый уполномоченный полиции. Поскольку, осуществляя свою деятельность на вверенном ему административном участке, он обеспечивает спокойствие и безопасность граждан, поддерживает правопорядок.

Вместе с тем необходимо отметить, что правовое и организационное положение участкового уполномоченного полиции обладает определенной специфичностью, в части касающейся осуществления практически всех видов деятельности (организационная, административно-процессуальная, профилактическая, оперативно розыскная, административно-надзорная и др.) выполняемые органами внутренних дел.

Законодательством четко определены основные направления деятельности участкового уполномоченного полиции, которые в полном объеме реализуются на закрепленном административном участке. Среди них выделяется предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Эффективность профилактической деятельности по предупреждению преступлений и правонарушений предопределяется активным взаимодействием участкового уполномоченного полиции с сотрудниками других подразделений полиции, с представителями органов государственной власти, с гражданами, организациями, общественными объединениями находящимися на территории административного участка.

Как известно, обеспечение безопасности их функционирования является одной из приоритетных задач линейных управлений МВД России на всех видах транспорта. Органы внутренних дел на транспорте выполняют функции по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности во взаимодействии, прежде всего с администрацией транспортных ведомств, общественностью и с территориальными органами внутренних дел.

Данное сотрудничество основывается на следующих принципах: законности, активности, непрерывности, целеустремленности, конспирации, комплексного использования сил и средств с учетом их предназначения и возможностей. Следовательно, взаимодействие условно можно представить в виде

¹ Костенников М.В., Трофимов О.Е. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // Административная практика и административное регулирование. 2013. № 9. С. 19.

трехуровневой системы, причем каждый уровень обладает своими характеристиками деятельности.

Первый уровень – профилактическая деятельность.

Сотрудниками полиции линейных управлений (отделов) МВД России совместно с участковыми уполномоченными полиции организуют проведение разнообразных мероприятий профилактического характера с учетом полученной информации в рамках взаимного информационного обмена, изучают причины и условия совершения противоправных действий как вблизи объектов транспортной инфраструктуры, так и непосредственно на них.

Второй уровень – представляет собой предупреждение и пресечения противоправных деяний.

Третий уровень – представлен охраной общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Взаимодействие участкового уполномоченного полиции с сотрудниками линейных управлений (отделов) МВД России, направленное на правоохрану порядка обеспечиваются: совместным проведением мероприятий по обеспечению общественного порядка при различных мероприятиях массового характера. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера сотрудники данных служб обеспечивают правопорядок в период ликвидации их последствий.

Кроме того, проводят (по мере необходимости) совместные инструктажи, например, сотрудников патрульно-постовой службы при заступлении ими в наряды по охране общественного порядка на объектах транспорта и прилегающим к ним территориям; на основе материалов, подготовленных органами внутренних дел на транспорте осуществляется прием и содержание правонарушителей, как в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (ИВС ОВД), так и центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП ОВД).

Вместе, с тем необходимо отметить, что, несмотря на то, что сотрудники данных служб, казалось бы, имеют внешне схожие атрибуты деятельности, но в тоже время деятельность их далеко не идентична.

С одной стороны, оперативно-служебная деятельность участкового уполномоченного полиции осуществляется в рамках своего административного участка, находящегося в конкретном муниципальном образовании, а оперативно-служебная деятельность сотрудников полиции линейных управлений (отделов) осуществляют свою деятельность в пределах своей отрасли, на четко указанных объектах (вокзалах, станциях, аэропортах и т.д.).

С другой стороны, работа сотрудников полиции линейных управлений (отделов) осуществляется в условиях постоянно действующих на транспорте производственных процессов, начиная от погрузки грузов, транспортировки и перевозки различных материальных ценностей, круглосуточного режима работы вокзалов, аэропортов, портов до огромного количества пассажироперевозок, и соответственно динамично изменяется оперативная обстановка, оказывающая тем самым воздействие на направленность действий органов внутренних дел на транспорте.

Участковый уполномоченный полиции осуществляет реализацию своих функции непосредственно на административном участке, который имеет свои особенности: систему дорог, количество проживающего населения, действующих организаций, учреждений, предприятий, режим их работы, объекты проведения массовых мероприятий, а также объекты повышенной опасности и их расположение и т.д.

Административная деятельность территориальных и транспортных органов внутренних дел в содержательном аспекте, представляет собой правоприменительную деятельность по реализации своей компетенции.

Как показывает практика, в данной деятельности есть свои сложности, в части касающейся не только взаимодействия, но и административно-правовой регламентации деятельности органов внутренних дел на транспорте в сфере обеспечения безопасности.

Таким образом, анализ взаимодействия участкового уполномоченного полиции и сотрудников полиции линейных управлений (отделов) органов внутренних дел на транспорте, дал возможность определить, что процесс взаимодействия полиции по предупреждению и пресечению правонарушений на транспорте, представляет собой самостоятельный вид административной деятельности органов внутренних позволяющих реализовать в рамках своей компетенции административно-процессуальные и административно-юрисдикционные полномочия в области транспорта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических и организационных основ реализации производства по делам об административных правонарушениях с учетом компетенции сотрудников органов внутренних дел (полиции) позволяет сформулировать следующие выводы:

Стадии производства по делу об административном правонарушении – это комплекс процессуальных действий, характеризующихся самостоятельностью. Отличительными особенностями каждой стадии друг от друга является наличие участников производства, многообразных операций, а также определенный перечень процессуальных итоговых документов, отражающих результативность каждой стадии. Однако, несмотря на автономность стадий, поэтапная реализация каждой из них, начинается после завершения предыдущей, при этом соблюдается логичность и последовательность процессуальных действий. Сей факт, подчеркивает целостность, гармоничность исследованного административного производства.

Возбуждение дела об административном правонарушении это первичная стадия в данном производстве, с которой начинается процесс на установление факта совершения административного правонарушения, сбор и фиксации доказательственной базы, для осуществления последующих действий, направленных на рассмотрение дела по существу. Именно от того насколько качественно и будет реализован алгоритм процессуальных действий данного этапа, настолько законны и последовательны будут приняты решения сотрудниками полиции.

Несомненно, рассмотрение дела об административном правонарушении как стадия производства по делам об административных правонарушениях относится к ключевым, и для сотрудников полиции является значимой в их административно-юрисдикционной деятельности, поскольку в ней проявляется комплексный характер их деятельности по осуществлению соответствующих полномочий, в части касающейся правильного определения предмета административной ответственности, его подведомственности, достижения конкретного правового результата – установка объективной истины по делу и вынесение постановления о привлечении к административной ответственности лица, либо о прекращении производства по рассматриваемому делу. Процессуальным основанием запуска механизма второй стадии административного производства является протокол об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что в производстве по делам об административных правонарушениях третья стадия – стадия пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, хоть и считается факультативной, но она, как и основные стадии данного процесса имеет свои процессуальные особенности реализации, выражающихся, например, в том, что инициатором ее могут выступать отдельные участники исследуемого производства, наделенные специальными процессуальными полномочиями.

Об успешности производства по делам об административных правонарушениях, можно судить по эффективности реализации четвертой стадии про-

изводства – стадии исполнения постановлений об административных наказаниях. Поскольку вопросы административной ответственности в настоящее время приобретают особую остроту и актуальность в связи с тем, что наблюдается тенденция роста административных правонарушений, расширения спектра новых составов правонарушений, тем самым существенно расширяется сфера воздействия административно-деликтного законодательства.

Правоприменительная деятельность сотрудников полиции в исследуемой сфере определяет проблемный характер исполнения административно-деликтного законодательства, в части касающейся игнорирования процессуальных решений о назначении административных санкций.

Кроме того, непрофессионализм отдельных сотрудников полиции, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, в части касающейся ошибок в отдельных процессуальных действиях, способствуют нарушению законности и тем самым снижают не только эффективность производства, вызывают нарекания у граждан и соответственно снижают авторитет полиции.

Отсутствие порядка единообразного оформления процессуальных документов на каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях приводит к рассогласованию в отдельных действиях сотрудников полиции и органов и их должностных лиц, наделенными административно-юрисдикционными полномочиями.

Целесообразно было бы законодательно закрепить в КоАП РФ нормы, отражающие единые требования, предъявляемые к процессуальным документам, отражающие установленные стадии и этапы производства по делам об административных правонарушениях.

В заключение отметим, что органы внутренних дел на транспорте представляют собой часть системы, функционирование которой направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспорта, через комплекс мер, предусматривающих исполнение надзорной деятельности за соблюдением установленных правил, обеспечивающие, закрепленные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, правильная работа транспорта и его обеспечивающих и обслуживающих систем, а также профилактика правонарушений и соответственно применение мер государственного принуждения и общественного воздействия к правонарушителям.

ОВДТ ведут активную борьбу с различными противоправными действиями, совершаемыми на объектах транспорта (водного, воздушного, железнодорожного), реализуя функции, которые по своему содержанию очень переплетаются с функциями, реализуемыми территориальными органами внутренних дел. Однако, при всей внешней схожести деятельность сотрудников ОВДТ достаточно специфична, в силу не только правового регулирования, но и в реализации отдельных организационных аспектов деятельности. Поэтому ОВДТ несмотря на то, что занимает одно из ведущих мест в системе органов внутренних дел, но все-таки имеют свою обособленность, самостоятельность в подсистеме МВД России.

Правовое регулирование деятельности ОВДТ представлено достаточно большим перечнем законодательных актов федерального, регионального уровней, а так же ведомственного в пределах их полномочий. Особенность правовой основы функционирования данного субъекта заключается в том, что правовые нормы, регламентирующие его деятельность, относятся к разным отраслям права (административного, уголовного, уголовно-процессуального и т.д.). Но, несмотря на указанный факт, ОВДТ выстраивают свою деятельность на основе тех правовых норм, которые в большей степени реализуются в сфере предупреждения и пресечения правонарушений на объектах транспортной инфраструктуры.

Обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспорта обладает специфическими особенностями в виду воздействия на данную сферу множества различных производственных факторов начиная: от круглосуточного режима работы вокзалов, портов, аэродромов; осуществления пассажирских, разгрузочно-погрузочных процессов; концентрации товарно-материальных ценностей и др., тем самым оказывается воздействие на распределение сил и средств подразделений МВД России на транспорте, на организацию и проведение работы.

Для охраны общественного порядка на объектах транспорта в основном привлекаются сотрудники патрульно-постовой службы, при необходимости могут привлекать сотрудники оперативных подразделений, дежурные части. В организации этой деятельности расстановка сил и средств например на водном или железнодорожном транспорте осуществляется с учетом специфичности функционирования того или иного вида транспорта (географическое положение обслуживаемой территории, виды нарядов, специальность их работы; количество грузоперевозок и пассажирских рейсов; сезонность работы, время суток и т.д.).

Транспортная полиция на воздушном транспорте осуществляет свою деятельность практически всеми службами и основное ее предназначение – это предупреждение и пресечение правонарушений, с целью обеспечения авиационной безопасности полетов. Сотрудниками транспортной полиции реализуется комплекс мероприятий, по обеспечению авиационной безопасности в основном на предполетной стадии.

Ведется активная борьба в «авиадебоширами» как на законодательном уровне, так и на организационном, в части, касающейся ограничения их прав на перелеты, привлечение к административной ответственности с серьезными размерами штрафных санкций, а также фиксации их данных в различных информационных базах.

В настоящее время транспорт выполняет одну из ключевых ролей в экономическом развитии нашей страны, соответственно объекты транспорта наделены специфически статусом, к которому предъявляются определенные требования к умению противостоянию различным противоправным действиям.

Поэтому вопросам совершенствования обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на его объектах уделяется особое внимание

со стороны руководства страны, ведомства в отношении структурного построения органов внутренних дел на транспорте, компетенций в исследуемой сфере.

Оптимизируются формы взаимодействия между транспортными подразделениями и территориальными органами по вопросам транспортной безопасности в целом, в частности по предупреждению и пресечению административных правонарушений на транспорте.

Учебно-практическое пособие

Авторы:

кандидат юридических наук, доцент
Фомичев Андрей Юрьевич;

кандидат юридических наук, доцент
Павлова Евгения Васильевна;

кандидат педагогических наук
Капустина Елена Геннадьевна;

кандидат юридических наук, доцент
Кочеткова Наталья Дмитриевна;

кандидат педагогических наук
Сидорова Маргарита Владимировна;

кандидат юридических наук
Кузминова Елена Юрьевна;

кандидат юридических наук
Давыдов Максим Вячеславович;

Лимарева Елена Станиславовна;

Афонина Евгения Григорьевна

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
И ПРЕСЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ.
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 26.06.2020. Формат 60x90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 3. Тираж 39 экз. Заказ № 91.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.