

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

М.В. Давыдов, Е.В. Павлова

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022**

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1
Д13

Рецензенты:

С.И. Иванова, канд. юрид. наук, доцент
(Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России);

А.С. Жуков
(УМВД России по Орловской области)

Давыдов, М.В.

Д13 **Административно-процессуальное право : учебное пособие /**
М.В. Давыдов, Е.В. Павлова. – Орел : ОрЮОИ МВД России имени
В.В. Лукьянова, 2022. – 47, [1] с. – 87 экз. – Текст : непосредственный.

В представленном учебном пособии на основе комплексного подхода к пониманию административного процесса раскрываются его понятие, структура, принципы и стадии, особенности административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права, а также дается характеристика основных административных производств, входящих в структуру административного процесса, применительно к деятельности ОВД.

Пособие имеет практическую направленность и позволяет сформировать у обучающихся комплекс теоретических знаний, практических умений и навыков по применению административного и административно-процессуального законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

Учебное пособие предназначено для сотрудников ОВД, преподавателей, курсантов, слушателей, адъюнктов.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 342.9
ББК 67.99(2)1

© ОрЮОИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Общая характеристика административно-процессуального права.....	5
2. Производство по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления.....	13
3. Дисциплинарное производство.....	25
4. Производство по делам об административных правонарушениях.....	33
Заключение	47

ВВЕДЕНИЕ

Многочисленные научные исследования свидетельствуют об отсутствии в отечественной правовой науке единого подхода к пониманию категории «административный процесс». На протяжении длительного периода, начиная с 60-х годов прошлого столетия, дискуссии по вопросу определения административного процесса в качестве содержательной деятельности государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления носили разрозненный характер, в том числе относительно понятия, структуры и содержания.

Современное российское законодательство во главе с Конституцией Российской Федерации регулирует несколько видов процессов: конституционный, гражданский, арбитражный, административный, уголовный и некоторые другие. Каждый вид процесса с большей или меньшей степенью обстоятельности регулируется соответствующими законодательными актами, форма и содержание которых известным образом отражают особенности своего вида процесса. В отличие от одноименных материальных отраслей права предмет процессуальных отраслей права выглядит более сложными в структурном отношении.

Юридическая природа административного процесса (как и других видов процесса) проявляется в том, что административный процесс – это не только урегулированный правом порядок осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению широкого спектра индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, но это такая деятельность, в ходе осуществления которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами и приобретающие в связи с этим характер административно-процессуальных правоотношений.

В связи с этим вырисовываются два тесно связанных элемента административного процесса – процессуальная деятельность соответствующих субъектов, в данном случае, прежде всего и главным образом органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также административно-процессуальные правоотношения.

Таким образом, административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Административно-процессуальное право относится к числу новых и сравнительно молодых отраслей российского права. В настоящее время идет активная работа по научному осмыслению основных подходов к формированию критериев самостоятельности рассматриваемой отрасли. Принимаемые законодателем нормативные правовые акты, содержащие административно-процессуальные нормы, яркое тому подтверждение. Существующие противоречивые доводы относительно происхождения рассматриваемой отрасли права, возможности ее отнесения к подвиду одноименной отрасли права – административного права, а также отсутствие специфического предмета правового регулирования лишь подчеркивают заинтересованность научного сообщества в необходимости обобщения научных наработок и как следствие определения места в системе российского права.

В теории права совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, определяется как отрасль права. Подобная совокупность определяется многообразием общественных отношений, которые нас окружают. В результате подобная ситуация требует обобщения существующих общественных отношений при должном отраслевом упорядочивании.

Традиционно, чтобы определенная совокупность общественных отношений стала предметом регулирования отрасли права, она должна отвечать следующим требованиям:

1) наличие собственного предмета регулирования – общественных отношений, обособленных от других и сложившихся в социально-правовой среде;

2) наличие у данной группы правовых норм определенной внутренней структуры, элементами которой являются источники административно-процессуального права;

3) отрасль должна еще обладать реальной способностью взаимодействовать с другими отраслями российского права как подсистемами одного и того же уровня.

В юридической литературе вопрос определения предмета регулирования общественных отношений является наиболее дискуссионным. Наиболее разработанной проблема определения предмета административно-процессуального права выступает в работах основоположника административно-процессуального права профессора В.Д. Сорокина¹.

По мнению ученого, предмет административно-процессуального права представляет собой сложное структурное явление, объединяющее три составные части:

– общественные отношения, регулируемые материальным административным правом и, следовательно, выступающие как материальные административно-правовые отношения, реализация которых обеспечивается с помощью административного процесса. При определении общественных отношений, составляющих предмет административно-процессуального права, прежде всего, необходимо учитывать предмет материального административного права. Подобная взаимосвязь определяется отраслевой принадлежностью – сферой государственного управле-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2012.

ния. Следовательно, предмет материального административного права определяется совокупностью общественных отношений в сфере государственного управления, т.е. отношений складывающиеся в связи деятельностью органов исполнительной власти по регулированию различных сфер жизнедеятельности;

– общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, семейного и других отраслей российского права, связанные с решением задач государственного управления, т.е. осуществления исполнительной власти, и требующие для своей реализации процессуальных действий органов исполнительной власти. В юридической литературе все отрасли права по назначению традиционно делят на материальные и процессуальные;

– сама процессуальная деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, уполномоченных на это законом. Если в рамках материальных норм административного права изучению подвергается общий статус органов исполнительной власти, то процессуальная отрасль позволяет рассматривать полномочия указанных органов в деталях по реализации своих полномочий при разрешении конкретных дел в сфере государственного управления. Кроме того, применение административно-процессуальных норм связано с деятельностью иных субъектов, не входящие в структуру исполнительной ветви власти (суды, прокуратура), однако участвующих в разрешении индивидуально-конкретных дел (жалоба на бездействие должностных лиц органов исполнительной власти).

Второй признак выделения отрасли российского права – наличие у данной группы правовых норм соответствующей степени системной организации, т.е. определенной внутренней структуры, элементами которой являются источники административно-процессуального права. По количеству и разнообразию источников система административно-процессуального права, по сути, не отличается от системы источников материального административного права.

Под источником административно-процессуального права следует считать официально опубликованный и доведенный до адресата юридический акт, содержащий административно-процессуальные нормы. В зависимости от правовых свойств источников административно-процессуального права их система включает в себя следующие виды нормативных юридических актов.

Конституция Российской Федерации – нормативный юридический акт, который имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Федеральные законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Ряд норм Конституции Российской Федерации, наряду с материально-правовым, имеют достаточно выраженное административно-процессуальное содержание. Так, например, граждане Российской Федерации имеют право: свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27), свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30); участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

Федеральные конституционные законы. Федеральные конституционные законы принимаются во исполнение Конституции Российской Федерации, как пра-

вило, по наиболее сложным вопросам, уточняющего характера отдельных положений основного закона. К числу федеральных конституционных законов, содержащих административно-процессуальные нормы, в частности, относятся: от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и ряд других.

Федеральные законы. Это основная по численности группа правовых источников, многие из которых содержат нормы административно-процессуального права: федеральные законы от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

Указы Президента России – самостоятельная группа источников административно-процессуального права, отражающих полномочия Президента России как главы государства в сфере государственного управления. Среди них указы: от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» и т.д.

Постановления Правительства Российской Федерации. Осуществляя в соответствии со ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации, Правительство России оказывает активное регулятивное воздействие на управленческие процессы с помощью принимаемых им административно-процессуальных норм. Примерами подобного рода актов могут служить постановления Правительства Российской Федерации: от 15 августа 1997 г. № 1009, которым были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, от 17 июля 1995 г. № 713, которым были утверждены Правила регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных министерств и некоторых других федеральных органов исполнительной власти. Существование подобного рода актов названных федеральных структур является необходимым условием осуществления их государственно-управленческих функций во всех сферах государственной жизни – экономической, социально-культурной и административно-политической. К числу этих актов, например, относится приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы, нормативные юридические акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Примером такого рода источников может служить закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения», нормы которого регулируют ряд процессуальных процедур.

Третьим признаком, определяющим самостоятельность отрасли права, является способность определенной группы норм взаимодействовать не только с нормами одноименной материальной отрасли права, но и с материальными нормами других отраслей. Обслуживая лишь потребности своей материальной отрасли, эти

процессуальные нормы при всей их очевидной социальной значимости не могут претендовать на роль отрасли права. Это, скорее всего, процессуальный институт в пределах материальной отрасли.

Отрасль права начинается тогда, когда данная группа процессуальных норм, имея свой предмет регулирования и определенную степень организации своей системы, «выходит» за пределы одноименной материальной отрасли и участвует в реализации материальных норм других отраслей российского права. Многообразие материальных отраслей, регулирующих непосредственно общественные отношения, так или иначе требуют установления определенных правил их отправления. Но если у уголовного права механизм реализации материальных норм осуществляется в рамках уголовно-процессуального права, у гражданского права – в рамках гражданско-процессуального права, то для таких материальных отраслей как конституционное право, семейное право, трудовое право такой процессуальной отраслью выступает административно-процессуальное право. При этом отдельные вопросы административно-процессуальных норм затрагивают вопросы гражданского законодательства. Например, юридическое лицо становится полноправным субъектом гражданско-правовых отношений только после регистрации в таком статусе, непосредственно сам порядок осуществляемой с помощью административно-процессуальных норм. Подобная ситуация характерна для материальных норм семейного, финансового, трудового права в реализации которых принимают участие административно-процессуальные нормы.

Структура административного процесса определяется категориями индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления. Элементом структуры административного процесса является производство, т.е. установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел.

В науке административного права на протяжении длительного времени вопрос, касающийся понятия и сущности административного производства, носит дискуссионный и противоречивый характер. Дело в том, что в научной литературе и в законодательстве отсутствует общепринятое определение административного производства. В специальной литературе обосновываются различные подходы к вопросу о том, что следует понимать под административным производством, какие виды административного производства существуют.

Действительно, в научной и учебной литературе нет единого мнения относительно трактовки административных производств. При этом имеющиеся научные разработки системного исследования административно-правовой категории «административные производства» носят незавершенный характер и, как правило, имеют существенные расхождения в определениях¹.

По мнению Ю.М. Козлова, административное производство представляет собой нормативно-урегулированный порядок совершения процессуальных действий, направленный на законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета².

¹ Суворов М.А. Административное производство: понятие, виды, классификация // Академический юридический журнал. 2002. № 3. С. 44.

² Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2011. С. 386.

А.Ю. Якимов под административным производством он понимает особую разновидность юридической процедуры, требующую высокой степени правовой регламентации¹.

Ряд авторов связывают рассматриваемое понятие административного производства с видом деятельности. Так, под административным производством группа ученых понимает нормативно урегулированный вид деятельности полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел².

Высказываются и другие точки зрения относительно понятия «процессуальное производство». Так, В.А. Лория рассматривает «административное производство» и «процессуальную форму» как синонимы³.

Большинство ученых в области административного права связывают трактовку административного производства с административным процессом. При этом в мнениях ученых присутствует несогласованность относительно соотношения этих двух понятий.

Например, В.Д. Сорокин, один из основателей концепции административного процесса, отмечал, что «процесс должен рассматриваться как общее, а производство – как особенное, часть процесса. Производство – часть процесса, процесс есть совокупность производств»⁴.

С точки зрения Ю.Н. Старилова, в настоящее время не приходится говорить о наличии в научных кругах единых подходов к пониманию важнейших институтов современного административного права: административного процесса и административного производства⁵.

При всем многообразии существующих мнений понятие «административное производство» связывают с анализом предметных признаков административного процесса в значении системы процессуальных действий его участников, реализующихся в форме процессуальных отношений.

В рассматриваемом нами случае административное производство представляет собой часть административного процесса, и соотносится как общее и частное, где совокупность административных производств составляет содержание административного процесса.

С учетом приведенных рассуждений административное производство имеет ряд отличительных признаков:

1) административное производство выступает частью управленческого процесса;

¹ Якимов Л.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

² Алехин Л.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Алехина. М., 2011. С. 276.

³ Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Советское государство и право. 1978. № 1. С. 120.

⁴ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: учебное пособие. СПб.: Издательство Юридического института, 2002. С. 89–90.

⁵ Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: сборник Междунар. симпозиума. Ташкент: Ташкентский гос. юрид. институт, 2008. С. 37.

- 2) многообразии источников нормативно-правового регулирования административного производства;
- 3) единый предмет правового регулирования административного производства;
- 4) наличие общих целей и задач административного производства;
- 5) возможность упорядочить административные производства;
- 6) наличие стадий административное производство;
- 7) огромное количество критериев для классификации административных производств.

На основании этого, административное производство представляет собой часть административного процесса, урегулированное административно-процессуальными нормами, имеющую оригинальную структуру и разнообразные методы административно-правового воздействия, позволяющие посредством их реализации достигать различные цели и задачи управленческого характера.

Как видим, административный процесс состоит из различных видов административных производств, которые одновременно являются частью целого процесса, и выступают его разновидностью. При этом анализ огромного числа мнений показывает, что основным критерием разделения административного процесса на отдельные его виды выступает характер управленческих дел.

В связи с этим В.Д. Сорокин, считая, что любое административное производство рассматривается как система норм, определяющих общий порядок реализации однородных групп административных дел, выделяет следующие виды административных производств¹:

- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;
- производство по делам о поощрениях;
- производство по принятию нормативных актов государственного управления;
- производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- регистрационное производство;
- производство по дисциплинарным делам;
- лицензионное производство;
- исполнительное производство.

При этом автор отмечает, что каждое из обозначенных им административных производств осуществляют строго определенные должностные лица в органах государственной власти.

Данная классификация административных производств долгое время была господствующей. В частности подобное выделение административных производств поддерживали Ю.М. Козлов², А.Б. Пешков³, А.Е. Лунев⁴. Однако обще-

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2012. С. 102.

² Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 94.

³ Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 123.

⁴ Административное право. Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е. Лунева. М., 1977. С. 304.

ственные отношения не стояли на месте, проходящая административная реформа способствовала формированию новых точек зрения относительно критериев и видов административных производств.

В этом плане отличается позиция С.Н. Махиной, которая, изучая сущность и перспективы совершенствования административного процесса, выделяет такие производства, как:

1) основные производства – производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство (в данном случае среди основных производств выделяется группа административно-нормотворческих производств);

2) специальные производства – разрешительное производство, лицензионное производство, регистрационное производство, производство по делам о поощрениях и т.п.). По мнению автора, данные производства относятся к числу основных административно-правоприменительных производств;

3) особые производства – производство по обращению граждан¹.

Несколько иную позицию высказывала И.В. Панова к определению видов административных производств. Так, автор выделяет три группы административных производств:

а) административно-нормотворческий процесс, куда входят производства по принятию постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации:

- по изданию приказов, постановлений, инструкций и иных актов министерств и иных органов специальной компетенции на федеральном уровне;

- по принятию нормотворческих актов органами субъектов Российской Федерации;

- по изданию локальных актов, которые принимаются огромным количеством субъектов вплоть до руководителей государственных учреждений;

б) административно-правонаделительный процесс, состоящий из производств:

- по обращениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;

- разрешительного, регистрационного, учредительного, кадрового, административно-договорного, приватизационного и др.;

в) административно-юрисдикционный процесс объединяет производства:

- исполнительное;

- по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности;

- дисциплинарное².

Как видим, имеет место «разброс мнений», что в принципе является обычным состоянием науки, особенно когда речь идет о кардинальных явлениях по злободневным вопросам.

¹ Махина С.Н. Административное принуждение и административный процесс // Вестник Московского университета МВД России. Специальный выпуск: к 15-летию Закона РФ «О милиции». 2006. № 3. С. 98.

² Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 32.

Считаем, что основным критерием разграничения административного процесса на производства выступает характер управленческих дел, т.е. внутреннее строение процесса. В этом случае административные производства, в зависимости от характера управленческих дел, могут быть представлены следующим образом:

1. Правотворческое производство:

- производство по принятию нормативно-правовых актов в сфере государственного управления.

2. Правонаделительные производства:

- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

- производство по делам о поощрениях;

- лицензионное производство;

- регистрационное производство.

3. Правоприменительные (юрисдикционные) производства:

- производство по административно-правовым жалобам и спорам;

- производство по делам об административных правонарушениях;

- исполнительное производство;

- производство по дисциплинарным делам.

Таким образом, при всем многообразии видов административных производств в юридической науке не сложилось общего представления о сущности данных процедур. В любом случае административные производства являются эффективным средством реализации прав и свобод граждан. При этом, несмотря на имеющиеся различия между обозначенными производствами по целям и задачам, решаемым в ходе их осуществления, в настоящее время можно с полной уверенностью говорить о каждом из них в системном понимании общего понятия административного процесса.

Важно помнить, что все виды административных производств, представляя собой определенные действия по рассмотрению и разрешению возникающих в той или иной сфере индивидуально-конкретных дел, реализуются, прежде всего, в сфере государственного управления. Более того тот или иной вид административного производства осуществляется преимущественно органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Совокупность административных производств составляет содержание административного процесса, в ходе которого складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

2. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПРЕДЛОЖЕНИЯМ И ЗАЯВЛЕНИЯМ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Особое место в системе административных производств занимает производство по предложениям и заявлениям граждан, посредством которого они реализуют свое право быть услышанными, возможность участвовать в управлении делами государства, а также возможность влиять на принятие ими решений. При этом, основываясь на анализе правоприменительной практики, можно с уверенностью утверждать, что из всех административных производств производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям в сфере государственного управления по значимости в сфере общественных отношений, количеству участвующих лиц, широте затрагиваемых прав, выступает одним из самых крупных производств.

Между тем анализ действующего законодательства не содержит легального определения производства по предложениям и заявлениям граждан и обращениям, а лишь указывает на общие характеристики данного производства, учитывая решаемые задачи и цели. В связи с этим, основываясь на сущности данного производства, значении в жизни каждого гражданина, отметим, что производство по предложениям и заявлениям граждан – это вид административного производства в структуре административного процесса, связанный с деятельностью государственных органов и их должностных лиц по регистрации, рассмотрению предложений и заявлений по существу, организации личного приема граждан, а также осуществлению в пределах установленной компетенции контроля за соблюдением порядка рассмотрения предложений и заявлений, в целях совершенствования законодательства, оптимизации деятельности государственной власти, различного рода преобразований в обществе, содействия в реализации конституционных прав и свобод.

Указанное определение можно рассматривать в качестве универсального, поскольку в нем четко определено предназначение данного производства, определен круг лиц, осуществляющих деятельность по рассмотрению обращений граждан, указаны цели. Таким образом, указанное производство в общем виде представляет собой строго регламентируемую административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц по принятию предложений и заявлений граждан, с последующим рассмотрением их по существу.

Право граждан на обращение является одним из основополагающих конституционных прав граждан, важнейшей составной частью правового статуса человека и гражданина. Оно представляет собой гарантированную законом сферу проявления юридической свободы волеизъявления личности, выраженную в законодательно определенной форме, способствующую юридическому обеспечению и защите интересов личности и организованных коллективов, распределению социальных благ, удовлетворению материальных и культурных потребностей индивида посредством вступления в правоотношения с органами власти. В настоящее время подобное право находит отражение в Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 33 граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право распространяется на все

сферы жизнедеятельности без исключения, где затронутые вопросы так или иначе требуют вмешательства уполномоченного органа.

При этом указанное право на конституционном уровне подкрепляется положением ст. 46 Конституции Российской Федерации, согласно которому решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Несмотря на то, что в ст. 33 Конституции Российской Федерации среди субъектов, которые могут подать обращения, указаны исключительно российские граждане, данное право в равной степени принадлежит и иностранным гражданам (ч. 3 ст. 62).

Для реализации указанного права законодатель разработал Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который распространяет свое действие на все обращения граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

В настоящее время институт обращения граждан в Российской Федерации регламентируется значительным числом нормативных актов. Однако основным из них считается Федеральный закон № 59. Данный документ по праву считается универсальным в сфере обращений граждан, поскольку содержит стержневые понятия данного института.

Особенностью данного документа стало раскрытие понятия обращения, выделение в зависимости от характера обращения его видов (предложение, заявление и жалоба). Так согласно ст. 4 данного Федерального закона:

предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Под самим обращением закон подразумевает направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Парадоксально, но универсальность данного федерального закона имеет негативный отпечаток, связанный с проблематичностью отражения в одном правовом акте столь объемной и сложной структуры общественных отношений¹. Су-

¹ Мещерягин В.А. О необходимости разработки и принятии нового федерального закона об обращениях граждан // Конституционно-правовые основы взаимодействия правоохрани-

ществующие недостатки в практическом применении указанного федерального закона предопределяются следующим фактором: низкой юридической техникой его понятийно-категориального аппарата. В частности, базисный термин «обращение гражданина» (ч. 1 ст. 4) не несет в себе содержательной нагрузки, каких-либо признаков данного правового явления, а лишь перечисляет разновидности его форм и видов. Можно сказать, что на современном этапе в российском законодательстве легальное определение термина «обращение гражданина» отсутствует, на что неоднократно указывалось в научной литературе, однако никаких изменений в законодательстве до сих пор не последовало.

Между тем данное положение никак не влияет на значимость этого института, и не вызывает сложностей в юридической природе правотворческой инициативы граждан.

При этом говорить о том, что представленный институт обращений граждан ограничивается только положениями Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», не приходится. Однако данные документы, по сути, являются системообразующими элементами института обращений граждан.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации считаем необходимым в структуре института обращений граждан отметить международный уровень посредством положений международных договоров России и общепризнанных принципов и норм международного права.

Право на обращение граждан содержится в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека¹, где каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ. Также подобные положения нашли отражения в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах², в ст. 11 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека³, в ст. 10 и 13 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод⁴.

нительных органов с органами местного самоуправления по вопросам безопасности: сборник научных трудов. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России. 2017. С. 23.

¹ Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]: принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]: принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека [Электронный ресурс]: заключена в Минске 26 мая 1995 г.: вместе с Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств, утв. 24 сентября 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс]: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.: с изм. от 13 мая 2004 г.: вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в

В качестве следующего уровня правовой регламентации рассмотрения обращений граждан выступают нормативно-правовые документы контекстно-производственного характера. В частности, к ним относятся различные по содержанию федеральные конституционные и федеральные законы, определяющие частные случаи подачи обращений граждан.

Ярким примером является Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором целая глава посвящена вопросам обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в ст. 37 определены общие требования к обращениям. Обращение направляется в Конституционный Суд Российской Федерации в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом (уполномоченными лицами). Обращение может быть направлено в Конституционный Суд Российской Федерации в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Среди федерального законодательства по вопросам рассмотрения обращений граждан выделяется группа процессуальных кодексов, определяющих порядок в той или иной сфере общественных отношений. Среди них Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (далее – УПК РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) и другие. Данная группа федеральных законов устанавливает порядок подачи и рассмотрения частных случаев обращений, не подпадающих под действие Федерального закона № 59. Это может быть требование о присуждении гражданину компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, требование о незаконном привлечении к административной ответственности либо требование о защите своих интересов от противоправных деяний.

Например, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» с помощью обращений государственные и муниципальные служащие уведомляют представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Подобное право имеется практически во всех положениях, регламентирующих правовое положение сотрудников ОВД, прокуратуры, Росгвардии и т.д.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в ч. 9 ст. 13 обязывает государственные органы размещать в сети Интернет обзоры обращений граждан, организаций и общественных объединений, а также обобщенную информацию о результатах их рассмотрения и принятых по ним мерах.

г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следующим документом, заслуживающим внимания, является Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций». Выделение его неслучайно, поскольку позволяет увидеть связь государства с конкретным гражданином в процессе обращения в различные государственные органы. В частности в указанном документе администрация Президента Российской Федерации обеспечивает мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам, мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива», а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

В целях реализации контроля за правильность и своевременностью рассмотрения поступающих обращений государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, обязаны размещать на страницах своих официальных сайтов, предназначенных для приема обращений граждан и организаций в форме электронного документа, ежемесячно представлять в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям. В данном случае указанный документ призван обеспечить контрольную функцию со стороны государства за деятельностью своих властных структур.

Данный перечень нормативно-правового характера в сфере принятия и рассмотрения обращений граждан является не исчерпывающим и в зависимости от характера нарушенного права может быть дополнен не одним десятком федеральных законов. Между тем система правовой регламентации обращений граждан в зависимости от субъекта рассмотрения может быть представлена документами ведомственного характера. В данном случае подобные документы раскрывают порядок рассмотрения обращений граждан применительно к той структуре, в которой нарушено право гражданина.

В настоящее время практически любой орган исполнительной власти, который призван обеспечивать защиту нарушенных прав граждан, имеет свой документ в этой сфере, основывающийся на положениях Федерального закона № 59. Так, Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации издан приказ от 9 июня 2017 г. № 170 «Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации». В Вооруженных силах Российской Федерации действует приказ Министра обороны РФ от 18 августа 2014 г. № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Аналогично ситуация обстоит в системе МВД России. Учитывая, что Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений

граждан Российской Федерации» рассматривает общий порядок работы с обращениями граждан, в зависимости от содержания поступающих в ОВД обращений, правовой основой их регламентации выступает приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России» в случае если обращения не содержат признаков противоправных действий. В том случае если в содержании обращения усматриваются признаки преступлений или административных правонарушений, основным нормативным правовым актом выступает приказ МВД от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Таким образом, мы видим, что нормативные основы производства по предложениям и заявлениям и обращениям граждан в сфере государственного управления четко регламентированы. Их система может быть представлена следующим образом:

- международные принципы и нормы международного права;
- конституционные нормы, содержащие базовые положения о праве граждан на обращения (ст. 33 и ст. 46 Конституции Российской Федерации);
- универсально-предметные законодательные нормы, представленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- нормативно-правовые документы контекстно-производственного характера, регулирующие частные случаи подачи различных видов обращений и дополняющие положения универсальных норм в сфере рассмотрения обращений граждан;
- документы ведомственного характера, раскрывающие порядок рассмотрения обращений граждан применительно к той структуре, в которой нарушено право гражданина.

Рассмотрим порядок работы с обращениями в системе МВД России в зависимости от содержания обращения более подробно.

Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 установлена последовательность мероприятий при рассмотрении обращений граждан, а также сроки этой процедуры в отношении заявлений и сообщений, не содержащих признаков административных правонарушений и преступлений. Рассмотрение обращений граждан в системе МВД России включает в себя семь этапов. Среди них:

- 1) прием и первичная обработка обращений;
- 2) регистрация и учет обращений;
- 3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;
- 4) рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений, подготовка и направление ответов на обращения;
- 5) хранение обращений и материалов по их рассмотрению;
- 6) личный прием граждан;
- 7) анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением.

Отличительной чертой рассмотрения обращений в МВД России является их круглосуточный прием в дежурной части территориального органа внутренних дел

и регистрация в книге учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП), при этом каждому заявителю оперативный дежурный выдает талон-уведомление, в котором содержатся сведения о присвоении заявлению порядкового номера.

Согласно п. 69 приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 обращение, содержащее информацию о преступлении или об административном правонарушении, поступившее в подразделение делопроизводства, регистрируется, учитывается, докладывается руководителю территориального органа и с его поручением передается в дежурную часть для регистрации в КУСП незамедлительно, о чем в установленном порядке уведомляется гражданин.

Сроки разрешения обращений граждан в системе МВД России определены следующим образом:

1) в течение семи дней со дня регистрации принимается решение о принятии обращения, относящегося к компетенции органов внутренних дел, к рассмотрению по существу;

2) в течение семи дней со дня регистрации подлежит направлению в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа внутренних дел;

3) в течение семи дней со дня регистрации обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, без рассмотрения с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

4) в течение тридцати дней со дня регистрации рассматриваются иные обращения.

Указанные сроки исчисляются с даты регистрации обращения в орган внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину. Срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней, при этом не позднее 3 дней до окончания срока на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, направляется мотивированный рапорт с указанием информации о проделанной работе, причинах продления и конкретных мероприятий и сроков, необходимых для завершения рассмотрения обращения. Возможно продление рассмотрения обращения до 60 дней. Учитывая, что деятельность ОВД по рассмотрению и принятию решений по поступившим обращениям выступает одной из основных обязанностей ведомства в целом, максимальный срок скорее исключительная мера и определяется сложностью поступившего обращения либо межведомственной направленностью. Непосредственно срок рассмотрения подобных обращений определяется руководителем и зависит от обстоятельств дела.

В случаях, когда срок окончания проверки по обращению приходится на выходной или нерабочий праздничный день, рассмотрение обращения должно быть окончено в предшествующий рабочий день.

После того как обращение принято, зарегистрировано и определен порядок его исполнения, начинается рассмотрение обращения по существу. На данной стадии непосредственный исполнитель обладает широкими полномочиями и при реализации своих обязанностей должен внимательно и всесторонне изучить содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы; при необходимости уточнить у заявителя дополнительные сведения, оценить достоверность пред-

ставленных сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению; подготовить обоснованный ответ.

Итоговым документом по результатам проверки по обращению является мотивированное заключение, которое составляется в произвольной форме и состоит из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Каждое письменное обращение и все документы, относящиеся к его рассмотрению, формируются и сшиваются исполнителем в отдельный материал. Материалы по письменным обращениям формируются в отдельные номенклатурные дела, где они не сшиваются между собой, располагаются в хронологическом порядке исходя от даты их списания или по регистрационным номерам. Материалы по рассмотренным обращениям хранятся в подразделении делопроизводства территориального органа МВД России.

Отдельного внимания заслуживает стадия анализа и контроля рассмотрения обращений. Важность данной стадии связана с выявлением причин и условий, способствующих нарушению прав и охраняемых законом интересов граждан. Анализ осуществляется органами внутренних дел на плановой основе путем сбора информации, ее изучения, обобщения, оценки, подготовки выводов, а также внесения предложений по совершенствованию служебной деятельности.

Результаты анализа не реже двух раз в год рассматриваются на оперативных совещаниях при руководителе органа внутренних дел с заслушиванием руководителей самостоятельных подразделений, а также учитываются при планировании служебной деятельности и проведении проверок.

Основным документом, регламентирующим порядок приема и регистрации сообщений и заявлений в системе МВД России является приказ от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Анализ содержания приказа от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» позволяет выделить следующие этапы деятельности должностных лиц по рассмотрению обращений граждан:

- 1) прием и регистрацию сообщения о преступлении (иногда его называют подготовительным);
- 2) проверку заявлений (сообщений) о преступлении;
- 3) принятие решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела или передаче материалов проверки по подследственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд.

Все поступившие в подразделение МВД России письменные и устные заявления граждан о преступлениях, административных правонарушениях и о происшествиях принимаются и регистрируются в дежурной части круглосуточно, их рассмотрение начинается незамедлительно.

В целях исключения случаев укрытия преступления от учета, а также обеспечения правильности исчисления сроков принятия поступившего заявления о преступлении данное заявление подлежит обязательной регистрации. На практике

в обязательном порядке телефонные звонки подлежат записи и последующей проверке с записями в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Большинство сообщений о преступлении поступает в органы внутренних дел, где регистрация сообщений о преступлении производится круглосуточно в дежурных частях. Обязанности по регистрации сообщений о преступлениях в органах, не имеющих в своих структурах (составе) круглосуточных дежурных частей (смен, нарядов), возлагаются руководителями этих органов на одного из сотрудников посредством издания соответствующего организационно-распорядительного документа.

Должностное лицо, правомочное или уполномоченное принимать сообщения о преступлениях, обязано принять меры к незамедлительной регистрации принятого сообщения в КУСП.

Что касается этапа проверки сообщения и заявления, то ведомственный приказ не содержит определения, однако исходя из содержания процессуальной деятельности данной стадии проверка сообщения о преступлении – это сопоставление сообщения с другими данными, имеющимися в распоряжении лица, осуществляющего проверку, получение иных данных, подтверждающих или опровергающих проверяемое сообщение.

Общие сроки рассмотрения обращений определяются исходя из положений Федерального закона № 59-ФЗ, учитываются положения УПК РФ (если вопросы связаны с рассмотрением преступлений), КоАП РФ (по административным правонарушениям). Все заявления (сообщения) граждан, поступающие на рассмотрение, можно разделить на три большие группы: о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях осуществляется в соответствии с требованиями ст. 144–145 УПК РФ, согласно которым исполнитель обязан принять одно из следующих решений:

- о возбуждении уголовного дела;
- об отказе в возбуждении уголовного дела;
- о передаче по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

При рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях общий срок принятия одного из указанных выше решений – не позднее 3 суток со дня поступления заявления, причем в этот срок входит день регистрации заявления (сообщения). В случае невозможности принять обоснованное решение в указанный срок он может быть продлен до 10 суток руководителем следственного органа по представлению следователя либо начальником органа дознания по мотивированному ходатайству дознавателя. В исключительном случае для проведения документальных проверок или ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий срок проведения проверки для принятия процессуального решения может быть увеличен до 30 суток руководителем следственного органа по ходатайству следователя либо прокурором по ходатайству дознавателя.

При этом если внимательно проанализировать положения данной статьи, то можно заметить, что законодатель, установив срок рассмотрения поступившего сообщения от 3 до 30 суток, не указал в равной степени для каждого периода про-

дления срока обстоятельства, указывающие на эту необходимость. В частности, если не брать во внимание 3 суток, в течение которых следователь (дознатель) обязан принять решение, законодательное упущение, как нам видится, имеется в отсутствие конкретных обстоятельств, указывающих на необходимость продления срока до 10 суток. В статье идет речь лишь о констатации факта продления, без указания на конкретные обстоятельства. Отсутствие конкретных указаний на продление в УПК РФ срока до этого периода ставит под сомнение законность принимаемого решения. Учитывая, что законодательно не установлены основания для продления общего 3-дневного срока проверки сообщения о преступлении до 10 суток, считаем необходимым, основываясь на фактических обстоятельствах проверяемой информации, и при невозможности принять решение до 3 суток включить в ч. 3 ст. 144 УПК РФ положение следующего содержания: «Руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству следователя, дознавателя продлить до 10 суток срок, в случае невозможности принятия решения в срок, установленный частью 1 настоящей статьи, а также при наличии оснований, предусматривающих продление указанного срока до 30 суток».

В случае принятия по заявлению (сообщению) решения об отказе в возбуждении уголовного дела, материал проверки этого заявления (сообщения) незамедлительно регистрируется в журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ведение которого возлагается на подразделение анализа, планирования и контроля отдела (отделения, группы) информационного обеспечения.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования в порядке ст. 124, 125 УПК РФ.

При отмене прокурором (руководителем следственного органа) незаконных или необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела материалы, возвращенные для проведения дополнительной проверки, незамедлительно регистрируются в журнале учета «отказных» материалов, возвращенных для проведения дополнительных проверочных мероприятий. Срок дополнительной проверки законодательно не определен и устанавливается прокурором.

При рассмотрении заявлений (сообщений) об административных правонарушениях сотрудник полиции обязан принять одно из следующих решений:

- о возбуждении дела об административном правонарушении;
- об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;
- о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности.

Заявления и сообщения об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководи-

телем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных ст. 4.5 КоАП.

В данном случае сотрудник, которому поручена проверка заявления или сообщения об административном правонарушении, обязан руководствоваться одновременно положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ и КоАП РФ. В частности, при принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении требуется руководствоваться ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, определяющей момент, с которого дело об административных правонарушениях считается возбужденным.

Так, дело об административных правонарушениях считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном чч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

В данном случае для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении на этапе проверки достаточно принять одно из процессуальных решений (например, составить протокол об административном задержании или протокол об административном правонарушении). Дальнейшие действия по привлечению лица к административной ответственности будут регламентироваться положениями КоАП РФ в части рассмотрения дела об административном правонарушении. При этом необходимо учитывать сроки давности привлечения к административной ответственности. Указанные сроки давности регламентируются ст. 4.5 КоАП РФ и в зависимости от должностного лица, уполномоченного выносить постановление по делу об административном правонарушении, конкретной статьи КоАП РФ может составлять 2 месяца, 3 месяца, 1 год, 6 лет с момента совершения административного правонарушения.

При этом срок рассмотрения сообщений и заявлений об административных правонарушениях определяется руководителем и согласно ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ составляет 30 дней, а в случае необходимости может быть продлен еще на столько же.

Таким образом, учитывая положения п. 58 приказа МВД России № 736, срок рассмотрения заявления об административных правонарушениях определяется руководителем территориального органа (может варьироваться до 30 суток) с учетом сроков давности привлечения к административной ответственности (до 2 месяцев при вынесении решения должностными лицами МВД России с момента

совершения). Иными словами, если сотруднику полиции поступило заявление о совершении административного правонарушения по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои», то с учетом дня, когда было совершено данное противоправное деяние, у него есть максимум 30 суток, чтобы принять решение по делу. На практике, с целью оперативного реагирования на подобные факты срок руководителем определяется в рамках 3-10 суток.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об административном правонарушении или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, регистрируются в журнале учета материалов об административном правонарушении, ведение и хранение которого возлагается на сотрудников отделов, отделений (групп) по исполнению административного законодательства.

Сроки и порядок проверки заявлений и сообщений о происшествиях определяются исключительно руководителем территориального органа внутренних дел с учетом требований ч. 3 ст. 8 и 12 Федерального закона № 59-ФЗ, что полностью исключает их продление по аналогии с заявлениями (сообщениями) о преступлениях. Указанные сроки соответствуют 30 дням с возможностью продления еще на столько же в исключительных случаях.

Как видим, рассмотрение обращений граждан представляет собой довольно сложный процесс, требующий от сотрудников полиции знать положения законодательства в этой сфере, а также учитывать интересы граждан. Исходя из качества данной работы, граждане формируют своё мнение о деятельности полиции.

3. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Ответственность – это неотъемлемый элемент правовой системы. Сущность ответственности заключается в обязанности человека выполнять соответствующие юридические требования, предъявляемые ему обществом, государством. По сути, это отношение зависимости человека от каких-либо условий, воспринимаемых им в виде основания для принятия решений и совершения действий. Объектом ответственности могут являться как люди в отдельности, так и общество в целом, межличностные отношения, материальные, социальные и духовные ценности и т.п. Чувство ответственности, обусловленное статусом, осознаётся человеком как призвание, а ответственность на основе соглашения воспринимается как обязанность. Ответственность подразумевает под собой осведомленность человека об условиях действий и требований, которые необходимо соблюдать. При несоблюдении условий действий и требований последствием является наказание. В соотношении с ответственностью наказание за нарушение требований является своего рода санкцией, которая обеспечивает установленный баланс между правами и обязанностями. По субъективному признаку ответственность можно разделить на индивидуальную и коллективную, ответственность граждан и юридических лиц. С юридической стороны, ответственность главным образом изучается в аспекте наказуемости, что в результате приводит к искажению в сфере регулирования социальных взаимоотношений.

В настоящее время в теории права выделены два вида ответственности – это позитивная, которая подразумевает совершение положительных и полезных для общества функции, в основе которой лежит выбор варианта поведения и принятия соответствующего решения, и негативная (ретроспективная), которая возникает в результате совершения любого вида правонарушения, в итоге правонарушитель подвергается за содеянное наказанию согласно определенным действующим законодательством правовым санкциям. Это есть юридическая ответственность, т.е. ответственность за нарушение нормы права.

Юридическая ответственность – тема обширная и на сегодняшний день требует комплексного изучения, так как является одной из важнейших гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Квалификация юридической ответственности осуществляется по различным основаниям, но наиболее часто разделяют виды юридической ответственности по отраслевому признаку: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная.

Дисциплинарное производство – это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных поощрений и взысканий. Основным правовым документом, который регулирует дисциплинарное производство в Российской Федерации, является Трудовой кодекс Российской Федерации¹ (далее – ТК РФ). В гл. 29 ТК РФ прописаны основные процессуальные нормы, регламентирующие производство по привлечению к дисциплинарной ответственности при возникновении трудовых отношений. Юридический документ, подтверждающий возникновение трудовых отношений, это

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

письменный приказ (распоряжение) работодателя (руководителя), содержание которого соответствует условиям трудового договора между работодателем и принимаемым работником.

Принимая во внимание существование разных видов трудовых отношений (производство, учеба, государственная гражданская служба, служба в вооруженных силах, служба в органах внутренних дел и т.п.), привлечение к дисциплинарной ответственности регламентировано многими законодательными и нормативно-правовыми актами. Вопрос, касающийся привлечения к дисциплинарной ответственности, может быть регламентирован, к примеру, Уставом о дисциплине работников организаций, учреждений, утвержденным различными постановлениями Правительства РФ. Документы, регламентирующие деятельность полиции – это Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ», Федеральный закон «О полиции», определяющий основные права и обязанности (в части ст. 12 и 13, ст. 33 ответственность, которая устанавливает ответственность сотрудников полиции, в том числе дисциплинарную, за любые противоправные действия (бездействия) и за отдаваемые приказы и распоряжения), а также приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Основными видами субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются работодатель и работник.

Об определении задач дисциплинарного производства еще в 1978 г. высказался А.А. Кененов: «Дисциплинарное разбирательство часто не имеет в виду взыскание за проступок, а скорее имеет в виду разрешение спорного вопроса – совместимо ли данное положение служащего лица с обязанностями службы. А под дисциплинарным взысканием разумеются такие, которые налагаются или для того, чтобы направить данное должностное лицо на путь, требуемый долгом, то есть с целью улучшения его для государственной службы, или же, в крайних случаях, для того, чтобы очистить среду должностных лиц, по нравственным качествам непригодных»¹.

Можно сказать, что дисциплинарное производство есть урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов, ориентированная на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности. Это мощный регулятор трудовых отношений, сохраняющий их структурное содержание.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности регулируется административно-процессуальными нормами.

Дисциплинарная ответственность сопряжена с принадлежностью человека к типу коллектива, учреждения, характера деятельности. К примеру, дисциплинарная ответственность за однотипное правонарушение сотрудником, проходящим службу в сфере органов внутренних дел, военнослужащим, сотрудником прокуратуры или разнорабочим, может быть кардинально различна.

¹ Кененов А.А. Социалистическая законность, правопорядок и дисциплина: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М, 1978. С. 39.

Дисциплинарное производство – это вид административно-юрисдикционного производства, деятельность уполномоченных субъектов по привлечению лиц, виновных в совершении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности, которую регулируют административно-правовые нормы¹.

Дисциплинарное производство есть порядок совершения процессуальных действий в определенной логической последовательности. В настоящее время единого представления о системе стадий дисциплинарного производства нет. Причиной этому является отсутствие в законодательстве четкого определения стадий производства, их границ и их содержания. В научной литературе встречаются различные представления о количестве и составе стадий дисциплинарного производства². Такие авторы, как А.Г. Николаев, М.А. Лапина определяют 4 стадии. Е.А. Никоноров, М.Б. Добробаба, В.С. Бялт, А. В. Никифоров, в свою очередь, предлагают структуру дисциплинарного производства, состоящую из 5 стадий. Е.В. Климкина обосновывает процесс производства в 6 стадий³.

Анализируя стадии правовых норм на основе теоретических положений о стадиях процессуальной деятельности в дисциплинарном производстве, можно выделить пять стадий:

1. Принятие решения о возбуждении дисциплинарного производства.
2. Служебное расследование (разбирательство, проверка).
3. Рассмотрение дела, принятие решения.
4. Обжалование решения о наложении взыскания.
5. Исполнение решения о наложении взыскания.

Принятие решения о возбуждении дисциплинарного производства осуществляется уполномоченным лицом как на основании сведений, полученных им самим, так и предоставленной другими лицами информации. Проводится предварительный анализ поступившей информации по любому поводу, связанному со служебной дисциплиной, действиями и поведением сотрудников органов внутренних дел. При наличии достаточной информации о лице и о совершении им дисциплинарного проступка дисциплинарное производство возбуждается в отношении конкретного лица. В противном случае – по фактически совершенному проступку, в целях установления виновных лиц. Уполномоченное лицо оценивает законность повода, достоверность оснований, принимает решение о необходимости проведения мероприятий, действий для установления и определения степени тяжести проступка и вины.

Далее вторая стадия – проведение служебной проверки уполномоченным лицом. Стадия обязательна при возбуждении дел, где имеют место факты совершения дисциплинарных проступков. На этой стадии основная задача производства – объективное рассмотрение дисциплинарного дела по существу и подтверждение либо опровержение факта совершения проступка и виновности лица, его совершившего.

¹ Бочарова С.Н. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел Российской Федерации: учебное пособие. М.: ДГСК МВД России, 2013. С. 47.

² Дисциплинарная ответственность в органах внутренних дел: некоторые вопросы теории и практики: методические рекомендации. Челябинск: ЧЮИ МВД России, 2010. С. 125.

³ Калужный Ю.Н., Павлова Е.В. Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. Орел: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2013. С. 52.

Стадия рассмотрения дела и принятие решения по результатам служебной проверки является основной в процессе дисциплинарного производства. Уполномоченным лицом, которое наделено нормативно-правовыми актами правом подвергать дисциплинарному взысканию, изучаются материалы служебной проверки, объяснения сотрудников, привлекаемых к ответственности, а также других лиц и принимается одно из следующих решений:

- о привлечении лица к дисциплинарной ответственности и наложении на него дисциплинарного взыскания;

- о привлечении лица к дисциплинарной ответственности, в случае недостаточности дисциплинарной власти – о возбуждении ходатайства перед вышестоящим начальником о наложении дисциплинарного взыскания;

- о передаче материалов дела в уполномоченные органы при выявлении в совершенном проступке признаков преступления;

- о непривлечении лица к дисциплинарной ответственности.

В случае нарушения либо неисполнения, ненадлежащего исполнения обязанностей, предусмотренных дисциплинарным уставом, федеральными законами, приказом руководителя, должностным регламентом, к сотруднику применяются меры по привлечению к дисциплинарной ответственности – дисциплинарные взыскания, соразмерно тяжести совершенного проступка. Согласно ч. 7 ст. 50 Закона к сотруднику, проходящему службу в органах внутренних дел, за нарушение служебной дисциплины могут быть применены следующие виды взысканий:

- замечание;

- выговор;

- строгий выговор;

- предупреждение о неполном служебном соответствии;

- перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

- увольнение со службы в органах внутренних дел¹.

Основной документ, обуславливающий результат дисциплинарного спора, это дисциплинарный юрисдикционный акт – приказ о наложении дисциплинарного взыскания, где зафиксированы все обстоятельства проступка и меры дисциплинарной ответственности. С приказом под роспись знакомятся все лица, имеющие отношение к данному дисциплинарному производству.

В случае несогласия лица, на которое наложено дисциплинарное взыскание, с решением руководителя включается четвертая стадия. Эта стадия способствует реализации прав и законных интересов лиц, к которым применены меры дисциплинарной ответственности. Сотрудник вправе обжаловать решение о наложении на него мер взыскания в соответствии с действующим законодательством.

И последняя стадия дисциплинарного производства – исполнение принятого решения о наложении взыскания, включает в себя занесение сотрудниками кадрового аппарата сведений в личное дело и карточку сотрудника, на которого наложено взыскание. В случае если взыскание имеет материальный характер, процесс исполнения затрагивает и финансовое подразделение до момента исполнения установленных нормативными документами удержаний либо возмещений. Заклю-

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чительный момент стадии исполнения – это снятие взыскания по истечении установленного законодательством срока, либо в качестве поощрения приказом уполномоченного руководителя. Стадия исполнения – это гарантия неотвратимости ответственности за совершенный проступок, за нарушение служебной дисциплины.

Таким образом, подводя итог сказанному, целесообразно отметить, что в настоящее время нет четкого определения стадиям дисциплинарного производства, их наименованиям, границам, структуре каждой стадии. Во мнениях авторов-административистов присутствует разрозненное мнение о стадиях и последовательности дисциплинарного производства, так как предлагаемые вариации построены на основе общетеоретических, традиционных представлений о системе стадий административного процесса.

Каждая стадия дисциплинарного производства относительно самостоятельна, охарактеризована специфическими задачами на определенных временных промежутках, но все же очень сложно выделить отдельные процессуальные действия по четким временным границам. К примеру, при достоверной информации, очевидности и малозначительности совершенного деяния, руководителем, наделенным необходимыми полномочиями, может быть объявлено дисциплинарное взыскание в устной форме в виде выговора или замечания. В данной ситуации все предусмотренные стадии дисциплинарного производства минимизированы по времени и представляют собой одно целое. В другом случае процессуальные действия, применяемые в дисциплинарном производстве, имеют неразрывную связь меж собой, что влечет затруднения в определении границ этих стадий. Но все же в дисциплинарном производстве необходима стадийность, так как подробные этапы позволяют наиболее детально и подробно анализировать процессуальные действия. Вариации стадий дисциплинарного производства различны и зависят от сложности и объема процессуальной деятельности в каждом отдельном случае.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» основной функцией органов внутренних дел является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан и противодействие преступности, обеспечение охраны общественного порядка, безопасности и законности в обществе. Для осуществления данного вида деятельности требуется достаточно высокий уровень профессиональной, морально-психологической, физической подготовки сотрудников, эмоциональной устойчивости, решительности и мужества при несении службы и исполнении служебных обязанностей. При выполнении служебного долга от сотрудников требуется высокая дисциплинированность, честность, сознательность, исполнительность, безусловная организованность. В связи с этим к желающим поступить на службу в органы внутренних дел предъявляются строгие требования морального, физического, общеобразовательного характера. Безусловно, для лиц, занимающих должности рядового и начальствующего состава, необходим особый порядок в служебной дисциплине. Согласно п. 1 ст. 47 гл. 7 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ», служебная дисциплина – это соблюдение действующими сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством РФ, Присягой сотрудника, Дисциплинарным уставом, контрактом о приеме на службу, приказами Министра внутренних дел РФ и прямых и непосредственных руководителей (начальников) органов внутренних дел порядка и правил выполнения служебных (должностных) обязанностей и реализации предоставленных прав. То есть, служебная дисциплина

на – это точное, ответственное, качественное исполнение сотрудниками возложенных на них служебных обязанностей.

Следует отметить то, что служебная дисциплина отлична от трудовой дисциплины, за нарушение которой предусмотрена дисциплинарная ответственность, установленная Трудовым кодексом Российской Федерации. Вовремя несения службы, при нарушении служебной дисциплины, вследствие несоблюдения установленных законодательством и другими нормативно-правовыми актами (далее – НПА) правил, при совершении дисциплинарного проступка, административного правонарушения, при нарушении морально-этических норм и принципов возникает, наряду с моральной ответственностью, и дисциплинарная ответственность сотрудника. Немаловажным является тот момент, что действующий сотрудник органов внутренних дел даже в свободное от несения службы и исполнения должностных обязанностей время, учитывая положения Присяги, не должен нарушать действующее законодательство, за это в полной мере может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Понятие «дисциплинарная ответственность» включает в себе наложение дисциплинарных взысканий за совершенный дисциплинарный проступок или любое другое правонарушение. Под дисциплинарным проступком в сфере органов внутренних дел следует понимать нарушение сотрудником ОВД дисциплинарного устава, должностного регламента, правил внутреннего служебного распорядка, несоблюдение запретов и ограничений, связанных с прохождением службы в ОВД, требований к служебному поведению, либо ненадлежащее исполнение (неисполнение) должностных (функциональных) обязанностей сотрудника, предусмотренных контрактом, нарушение, несоблюдение действующих законодательных документов, НПА, приказов МВД России и приказов прямых и непосредственных руководителей. В случае привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности применяются меры дисциплинарного взыскания. Процессом определения и применения дисциплинарных взысканий является дисциплинарное производство.

Правовую основу дисциплинарного производства в сфере органов внутренних дел составляет Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Особенностью служебной дисциплины в сфере деятельности органов внутренних дел является то, что руководителям предоставлен большой объем дисциплинарной власти, поэтому спектр применяемых дисциплинарных поощрений и дисциплинарных взысканий шире, нежели по трудовому законодательству. Специфика мер поощрения и взыскания обусловлена особенностями оперативно-служебного характера функций, выполняемых сотрудниками. Специфический характер власти и подчинения является особенностью служебной дисциплины и подразумевает категоричность приказов, распоряжений начальников (руководителей) ОВД, а также высокую степень подчинения сотрудников. Исходя из этого, можно сделать вывод, что задача дисциплинарного производства состоит в том, чтобы обеспечить дисциплину в рамках служебного подчинения. Дисциплинарное производство необходимо для предупреждения и пресечения дисциплинарных нарушений и противоправных действий, совершаемых личным составом органов внутренних дел. Содержание дисциплинарного производства в органах внутренних дел представляет собой последовательный, логичный порядок процессуальных

действий, совершаемых должностными лицами, необходимый для своевременного возбуждения, рассмотрения и разрешения дисциплинарных споров, обеспечения своевременного исполнения решения, принятого в результате спора.

Как упоминалось ранее, дисциплинарная ответственность является одним из видов юридической ответственности. Но от других видов ответственности ее отличает значительный признак – служебная подчиненность.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел несколько отличен от общепринятого и имеет свои особенности. Сотрудником ОВД в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты» является гражданин, который принял на себя обязанность проходить государственную службу в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава, которому присвоено в установленном законом порядке специальное звание.

Особенностями дисциплинарного производства в ОВД является:

- специфический характер власти и подчинения;
- право наложения дисциплинарного взыскания за совершенное правонарушение реализует руководитель или орган, назначивший сотрудника, совершившего служебный проступок, на должность;
- руководителям предоставлен больший объем дисциплинарной власти;
- принцип ранжирования объема полномочий по наложению дисциплинарных взысканий характерен только для дисциплинарного производства в ОВД;
- спектр применяемых дисциплинарных поощрений и дисциплинарных взысканий шире, нежели по трудовому законодательству, что дает возможность более жестко реагировать на совершенные проступки;
- основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности служит не только совершение дисциплинарного проступка, но и отдельных видов административных правонарушений;
- действующий сотрудник ОВД может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение проступка во внеслужебное время;
- дисциплинарное производство является своего рода профилактикой нарушений служебной дисциплины и законности среди сотрудников ОВД;
- любое дисциплинарное взыскание, вплоть до увольнения, может быть наложено на сотрудника, совершившего грубое нарушение служебной дисциплины, независимо от наличия либо отсутствия ранее наложенных взысканий.

Итак, дисциплинарная ответственность наступает за нарушение служебной дисциплины, поэтому поводом для начала дисциплинарного производства является выявление факта совершения лицом дисциплинарного проступка. Под выявлением дисциплинарного проступка следует понимать его непосредственное обнаружение субъектом дисциплинарной власти (руководителем, начальником, командиром), либо подтверждение в ходе проверки поступившей информации о дисциплинарном проступке.

С точки зрения Н.С. Куликовой, большая часть дисциплинарных взысканий в данной сфере носит моральный характер, выражающийся лишь в официальном осуждении или порицании совершившего противоправное деяние сотрудника. Применение таких мер дисциплинарных взысканий находит свое отражение лишь

на авторитете и репутации сотрудника, что влечет за собой затруднение в разграничении видов дисциплинарных взысканий¹.

Как правило, замечание влечет наименьшую степень осуждения, нежели предупреждение о неполном служебном соответствии, однако санкцией в полном смысле слова будет являться исключительно увольнение со службы, лишаящее сотрудника возможности продолжения государственно-служебных отношений и, как следствие, возможности повторения совершения проступка.

Учитывая все вышеизложенное, можно сформулировать следующее определение: дисциплинарное производство – это юридическая деятельность уполномоченных должностных лиц начальствующего состава по привлечению к дисциплинарной ответственности в случаях совершения дисциплинарного проступка. Дисциплинарное производство основывается на нормах трудового права, с учетом положений законодательства в деятельности иных федеральных органов исполнительной власти. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел связано с принятием тех или иных решений в процессе оценки служебной дисциплины подчиненных сотрудников, выражающейся в издании правовых актов с применением мер дисциплинарных взысканий.

¹ Куликова Н.С. Внутриведомственный контроль как способ обеспечения законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 4. С. 55–56.

4. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административных производств, составляющих административный процесс. Причем именно производство по делам об административных правонарушениях, по широте затрагиваемых прав и интересов участников, вовлекаемых в процесс, является наиболее распространенным среди всех производств. Наверное, каждый человек в своей жизнедеятельности так или иначе сталкивался с рассматриваемым видом административного производства.

Среди производств в административном процессе производство по делам об административных правонарушениях занимает своеобразное место. Это объясняется несколькими причинами.

Во-первых, рассматриваемое производство тесно связано с реализацией такой формы государственного принуждения, как административная ответственность.

Во-вторых, современная концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, учитывая активность законодателей в отношении текста КоАП РФ, а также научного сообщества, может быть объяснена, в частности, тем, что объективно административное право (как и административное законодательство) представляет собой подвижную и динамичную отрасль, в отличие, например, от традиционно более стабильного государственного (конституционного), гражданского или уголовного права и законодательства.

В-третьих, обеспечивая материально-юридическую природу института административной ответственности, производство по делам об административных правонарушениях в современных условиях обладает упорядоченностью и стабильностью. Это не значит, что отдельные положения производства не подвергаются критике и анализу. В настоящее время назрела объективная необходимость научного осмысления сложившейся практики применения КоАП РФ и критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных в него многочисленных изменений. С момента вступления Кодекса в силу было принято более 500 федеральных законов, которыми в КоАП РФ внесено уже свыше 5 тыс. изменений, не считая еще нескольких сотен предложений по изменению и дополнению норм. Рассматриваемая реформа не ставит своей целью полностью переосмыслить устоявшиеся годами постулаты производства, а имеет цель по-новому взглянуть на сущность производства по делам об административных правонарушениях в контексте современных реалий.

В-четвертых, с чисто научной точки зрения, среди производств в административном процессе производство по делам об административных правонарушениях по-своему уникально. Так, многие ученые-административисты едины во мнении, что это единственное производство, существование которого воспринимается как естественная и необходимая часть административного процесса, являющаяся производной от функции государственного принуждения, осуществляемого

органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иными правомочными субъектами, прежде всего судами¹.

Для наиболее четкого понимания сущности производства по делам об административных правонарушениях необходимо рассмотреть его дефиниции, предлагаемые учеными. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит определения понятия «производство по делам об административных правонарушениях», ограничиваясь лишь указанием на общие положения. Тему для дискуссий относительно данного вопроса детерминирует отсутствие легального определения рассматриваемого института, а также отсутствие кодифицированного правового источника его регулирования.

Изучение юридической литературы показывает, что в настоящее время в научных кругах так и не сложилось единого мнения относительно понятия и содержания производства по делам об административных правонарушениях.

Так, Д.Н. Бахрах производство по делам об административных правонарушениях трактует как «регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, направленную на решение дел об административных правонарушениях, а также применение мер административного взыскания»².

С точки зрения Л.Л. Попова, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой «особый вид процессуальной деятельности, урегулированную законом процедуру разрешения определенной группы дел»³. При этом процессуальный характер производства по делам об административных правонарушениях определяется возможностью применения санкций за совершение физическими и юридическими лицами административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ.

Профессор А.И. Каплунов рассматривает производство по делам об административных правонарушениях с точки зрения системного подхода и полагает, что данный вид производства выступает особым элементом административного процесса, имеет при этом административно-юрисдикционный характер⁴.

Более развернутое определение предложено В.В. Денисенко, который под производством по делам об административных правонарушениях понимает систему административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы деятельности соответствующих государственных

¹ Россинский Б.В. Производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (15 марта 2013 г.). В 2 ч. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. Ч. 1. С. 207.

² Бахрах Д.Н., Мещерякова Т.Р. Проблемы установления и соблюдения сроков рассмотрения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2011. № 1. С. 35.

³ Попов Л.Л. Административное право: учебник / под общ. ред. Л.Л. Попова. Ростов н/Д, 2005. С. 187.

⁴ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 214.

ных органов, их должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных проступках, применению к виновным справедливых мер административной ответственности и их исполнению в целях борьбы с правонарушениями и воспитания трудящихся¹. В данном случае автор, рассматривая производством по делам об административных правонарушениях, вкладывает в сущность данного производства две основные взаимосвязанные задачи: юрисдикционную и профилактическую. В первом случае производство по делам об административных правонарушениях позволяет принять справедливое, обоснованное решение по делу об административном правонарушении, во-втором – не допустить совершения новых противоправных деяний.

Под производством по делам об административных правонарушениях следует понимать совокупность законодательно закрепленных (дозволенных) действий процессуального характера, осуществляемых уполномоченным на то органом или должностным лицом в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения принятого по делу решения, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

1. Объективность. Под данной задачей подразумевается установление материальной истины через обязанность государственных органов и должностных лиц, уполномоченных вести процесс, реализовывать отдельные процессуальные действия: выяснять правовые, фактические и процессуальные основания административной ответственности, устанавливая виновность субъекта, последствия причинения имущественного и морального ущерба, обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность, а также ряд иных сведений, имеющих важное значение для эффективного рассмотрения дела².

При этом следует отметить, что данная задача в полном объеме распространяется и на те случаи, когда дело об административном правонарушении возбуждается в отношении неустановленного лица, более того, она приобретает большее значение ввиду необходимости осуществления дополнительных мероприятий, направленных на установление субъекта, совершившего административное правонарушение.

2. Своевременность. Суть данной задачи заключается в том, что рассмотрение дела об административном правонарушении должно осуществляться в определенных законодательством временных рамках, причем данное условие применимо к осуществлению и каждой стадии в отдельности.

Таким образом, своевременность выяснения обстоятельств означает соблюдение сроков, предусмотренных ст. 28.5, 28.7, 28.8, 29.6, 30.3, 30.5 КоАП РФ, спо-

¹ Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М., 2012. С. 74.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. М.: НОРМА, 2013. С. 775.

собствующих неотвратимости привлечения виновных субъектов к ответственности, что также служит превентивной (предупредительной) мерой в отношении будущего поведения.

Целесообразно отметить, что в случае возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица на сегодняшний день процессуальные сроки не установлены, поэтому в регионах складывается различная правоприменительная практика, анализ которой будет сделан авторами далее.

3. Всестороннее и полное рассмотрение обстоятельств дела.

Данная задача находит свое выражение в деятельности правоприменителя по осуществлению комплекса мероприятий, направленных на изучение всех имеющих обстоятельств дела, установление доказательств и их исследование, установление лица, совершившего административное правонарушение, в том случае, когда такое лицо не установлено.

Объективность рассмотрения дела в первую очередь зависит от оценки имеющихся доказательств, при этом данное обстоятельство имеет значение и в том случае, когда производство по делу осуществляется в отношении неустановленного лица.

Всестороннее и полное рассмотрение всех обстоятельств по делу позволяет наиболее четко и ясно представить картину случившегося. А это в свою очередь способствует в дальнейшем принятию обоснованного, законного решения по делу об административном правонарушении, в том числе и в отношении неустановленного лица, когда требуется проведение дополнительных мероприятий.

4. Законность при производстве по делу об административном правонарушении как бы аккумулирует в себе все задачи, стоящие перед данным видом производства, ибо каждая из них в итоге обеспечивает законность производства и принятия решения. Вместе с тем при наличии определенных обстоятельств решение именно этой задачи приобретает первостепенное значение. Так, в случае возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица важное значение приобретает установление такого лица и привлечение его к ответственности в случае наличия его вины, ибо в этом случае мы обеспечиваем верховенства закона, незыблемость положений, запрещающих нарушать норму права, а в случае наличия такого запрета наступают обязательные юридические последствия со стороны государства за его нарушение.

5. Исполнение принятого решения по делу об административном правонарушении, бесспорно, актуализировано в том случае, когда такое решение принималось в отношении установленного лица, будь то физическое или юридическое лицо. Однако в случае возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица необходимо также принять обоснованное, законное процессуальное решение, которое также должно быть исполнено правоприменителем, которому оно адресовано.

Не менее значимым вопросом выступает классификация производства по делам об административных правонарушениях. В научных кругах по этому поводу существуют различные точки зрения. А.П. Михайленко в своей диссертации предлагает следующую классификацию производств по делу об административном правонарушении: «обычное (полное) производство; ускоренное (упрощенное) производство; сложное (расширительное) производство; производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела,

но при наличии признаков административного правонарушения; производство, связанное с возмещением материального ущерба; производство в органе второй инстанции»¹.

Помимо этого А.П. Шергин выделяет по данному признаку четыре вида производств по делу об административном правонарушении: 1) производство в органе административной юрисдикции первой инстанции; 2) ускоренное производство; 3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности; 4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции².

Существуют и иные классификации производств по делам об административных правонарушениях, однако детальный анализ показывает, что классификации не отличаются разнообразием и в большинстве случаев являются производными³. В настоящее время, основываясь на нормах КоАП РФ, можно выделить следующие виды производств по административному правонарушению:

Упрощенное производство, которое регламентируется положениями ст. 28.6 КоАП РФ, в частности, в случае если лицо не оспаривает факт совершения административного правонарушения, выносится постановление об административном правонарушении без составления протокола. При этом за административное правонарушение предусмотрено наказание только в виде предупреждения или административного штрафа. Подобным образом реализуется упрощенное производство при выявлении административных правонарушений по главе 12 КоАП РФ специальными техническими средствами (камерами фотовидеофиксации) в области обеспечения безопасности дорожного движения. Правда говорить об упрощенном производстве в «чистом» виде не приходится, поскольку хоть и выносится постановление об административном правонарушении без составления протокола, говорить, что лицо, в отношении которого оно вынесено, согласно с вменяемым правонарушением, преждевременно (ст. 2.6.1 КоАП РФ).

Обычное производство, реализация которого предполагает определенный набор этапов процессуальной деятельности. В частности, обычное производство связано с прохождением последовательно сменяющих друг друга стадий, начиная с возбуждения дела об административном правонарушении и заканчивая исполнением. Это наиболее распространённый вид производства по большинству дел. Его производство связано с традиционным представлением о сущности производства по делам об административных правонарушениях (начиная с доставления в отдел полиции или составления протокола об административном правонарушении на месте, заканчивая административным задержанием с последующим направлением в суд для принятия решения в зависимости от ситуации).

Усложненное производство, основываясь на общих положениях обычного производства, дополняется проведением административного расследования в рам-

¹ Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 7.

² Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1978. С. 93.

³ Наймаловский А.С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 53.

ках ст. 28.7 КоАП РФ. Законодатель в нормах КоАП РФ предусмотрел, правда, не конкретные статьи, по которым возможно проведение административного расследования (за исключением ст. 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ), а группы общественных отношений в той или иной области (например, при нарушении требований спортивного законодательства, миграционного законодательства, в области дорожного движения и т.д.) при условии проведения экспертиз или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

Как любая разновидность юридического процесса, производство по делам об административных правонарушениях характеризуется стадийностью. Между тем в юридической науке отсутствует общепринятое определение стадии. В основном понятие стадии определяется через понятие производства. В связи с этим можно встретить различные точки зрения по поводу рассматриваемого определения.

Как отмечает А.П. Ключниченко, стадия определяется как органическая часть производства, в рамках которой совершаются однородные процессуальные действия, представляющие собой определенный, связанный едиными целями и задачами процессуальный комплекс¹. С точки зрения А.П. Коренева, под стадией понимается совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций². А.П. Михайленко отмечает, что термин «процессуальная стадия» понимается как совокупность действий и решений процессуального характера, которые объединены в единое целое общими процессуальными задачами и могут быть завершены принимаемыми компетентными и уполномоченными органами выводами по каждому конкретному делу³.

Так, Д.М. Овсянко считает, что «стадия наряду с общими задачами имеет свойственные только ей цели и особенности, касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков совершения процессуальных действий, характера оформляемых процессуальных документов»⁴. Как верно отмечает И.М. Серебрякова, каждая стадия имеет свою автономию, определяемую специфическими особенностями и свойствами: задачами, стадийностью (этапами), ограниченным кругом осуществляющих ее субъектов, временными, нормативными, гносеологическими и фактическими границами, специфическим проявлением принципов производства, особыми процессуально оформленными актами и др.⁵

Между тем в научной литературе традиционно под «стадией» принято понимать относительно самостоятельную часть производства, объединенную общими целями и задачами. Указанное определение наиболее точно отражает сущность стадии производства, поскольку позволяет логически верно отграничивать после-

¹ Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Киев, 1983. С. 45.

² Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 82.

³ Михайленко А.П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 7.

⁴ Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / под ред. проф. Г.А. Туманова. М.: Юрист, 2011. С. 304.

⁵ Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Беларусь, 1998. С. 11

довательность совершаемых действий. Таким образом, при всем многообразии точек зрения, основываясь на мнениях различных ученых в рассматриваемой сфере, можно выделить наиболее значимые признаки «стадии производства по делам об административных правонарушениях»:

- стадия выступает относительно самостоятельной частью производства по делу об административном правонарушении;
- каждая стадия объединена общими задачами, решаемыми в ходе производства по делу;
- включает в себя совокупность логически последовательных действий правового (юридического) характера;
- имеет свой круг участников (субъектов) производства по делу об административном правонарушении;
- каждая стадия производства имеет свои итоговые процессуальные решения;
- все стадии производства по делу об административном правонарушении находятся во взаимосвязи, на каждой последующей стадии проверке подлежат решения и итоги стадии предыдущей.

При этом стоит заметить, что общее значение всех стадий производства по делам об административных правонарушениях сводится к решению общих задач производства, определенных в ст. 24.1 КоАП РФ. При этом отдавать предпочтение какой-либо стадии нецелесообразно, все стадии важны, поэтому нельзя их противопоставлять. Стоит помнить, что выделение отдельных стадий в производстве носит условный характер. По такому виду производства, как упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, вообще границы отдельных стадий размыты. Процесс проходит несколько сменяющих друг друга фаз развития, или стадий.

В юридической литературе традиционным считается подход, в соответствии с которым «стадию» принято понимать как часть процесса и производство, входящее в данный процесс. Так, современными исследователями, например, Н.А. Громошиной¹, отмечается, что термин «процессуальная стадия» понимается как совокупность действий и решений процессуального характера, которые объединены в единое целое общими процессуальными задачами и могут быть завершены принимаемыми компетентными и управомоченными органами выводами по каждому конкретному делу.

Как полагает М.К. Треушников², каждой стадии производства по делу об административном правонарушении присущи следующие черты:

- 1) является самостоятельной частью производства по делу об административном правонарушении и имеет только ей присущие задачи, решаемые в ходе производства по делу;

¹ Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 634.

² Административное судопроизводство: уч. для студентов юр. вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М.К. Треушникова. М.: ИД «Городец», 2017. С. 10.

2) имеет свой круг особых участников (субъектов), участвующих в производстве по делу об административном правонарушении;

3) состоит из последовательно совершаемых действий правового (юридического) характера, осуществляемых в определенном логическом порядке и в срок (период), установленный законодательством;

4) для каждой стадии производства является характерным оформление процессуального решения в виде документа, представляющего итог деятельности уполномоченных органов и должностных лиц на каждой стадии;

5) все стадии производства по делу об административном правонарушении находятся во взаимосвязи, на каждой последующей стадии проверке подлежат решения и итоги стадии предыдущей;

6) каждая стадия характеризуется особой степенью соотношения познаний, которыми обладают компетентные на производство дела об административном правонарушении органы и их должностные лица.

Итак, для каждой стадии производства по делу об административном правонарушении, характерна определенная цель, которая подчинена общей задаче административного процесса, а наличие такой объединяющей все стадии цели, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о необходимости включения в понятие «производство по делу об административном правонарушении» всех процессуальных действий, возможность осуществления которых применима к каждой стадии рассматриваемого вида производств.

Как справедливо отмечает М.А. Михайлова¹, конкретная стадия производства по делу об административном правонарушении характеризуется наличием определенного круга субъектов (участников) производства, деятельность которых основана на полномочиях; совокупностью процессуальных действий, осуществляемых в строгой последовательности, исключающей хаотичность в производстве; сроками; процессуальными актами и итоговым решением и др. Количество стадий по делам об административных правонарушениях четко не определено. В связи с этим в научной и учебной литературе выдвигается множество различных точек зрения, согласно которым количество стадий по делу об административном правонарушении может быть 3 и более.

Так, например, В.Т. Батычко выделяет четыре стадии производства по делу об административном правонарушении², Д.Н. Бахрах и Б.В. Россинский говорят о пяти стадиях³, а Л.Ю. Зуева называет максимальное количество стадий – шесть.

Представляется, что производство по делу об административном правонарушении может быть представлено основными стадиями, которыми являются: возбуждение дела; рассмотрение дела и вынесение решения; пересмотр дела и вынесение решения; исполнение решения по делу, а также факультативной – пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении.

¹ Михайлова М.А. Административное расследование как стадия производства по делам об административных правонарушениях // Научные открытия 2018: сборник материалов XXXVIII Международной научно-практической конференции. М., 2018. С. 252.

² Батычко В.Т. Административное право. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2018. С. 167–168.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2015. С. 448–449.

Анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод, что первой стадией производства по делам об административных правонарушениях выступает возбуждение дела об административном правонарушении. В юридической литературе никто не оспаривает важность данной стадии, поскольку она является отправной точкой начала всего административно-юрисдикционного производства. Между тем в научных кругах относительно наименования стадии возбуждения дела встречаются различные точки зрения. Например, О.О. Борохоева определяет данную стадию как «установление факта противоправного деяния и его фиксацию (возбуждение дела)»¹. С точки зрения Д.Н. Бахрах, рассматриваемая стадия определяется как «возбуждение дела и административное расследование по делу»². В.В. Головкин определяет название данной стадии аналогично законодательной терминологии – «возбуждение дела об административном правонарушении»³.

Начало данной стадии определяется наличием двух оснований: процессуального и материального. Процессуальное основание связывает начало производства с получением информации о противоправном деянии (например, от граждан, потерпевших от противоправных деяний; в результате непосредственного обнаружения должностным лицом полиции факта административного правонарушения). В свою очередь материальное основание определяется самим фактом совершения деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Неслучайно анализ КоАП РФ дает понять, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено только при наличии поводов и оснований, где поводам отведена роль процессуальных требований, а основаниям – материальных.

Только при наличии этих двух взаимосвязанных оснований можно говорить о начале возбуждения дела об административном правонарушении. Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении определены в ст. 28.1 КоАП РФ, основаниями возбуждения дела выступают наличие достаточных признаков, указывающих на состав административного правонарушения.

Согласно положениям указанной статьи, дело считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения. Действующий КоАП РФ предусматривает всего 2 случая, когда дело считается возбужденным по указанному пункту (ст. 12.24 или ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ);

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ. Данная ситуация характерна для случаев, когда протокол об административном правонарушении не составлен по различным причинам (данных о личности нет), однако ситуация требует применения мер обеспечения для своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонару-

¹ Борохоева О.О. Возбуждение дела об административном правонарушении как стадия производства по делам об административных правонарушениях // Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия: материалы межвузовской научно-практической конференции, Иркутск, 5–6 апреля 2012. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. С. 9.

² Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 2009. С. 23.

³ Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2008. С. 151.

шении (например, сотрудники ГИБДД отстраняют водителя от управления транспортным средством и направляют его на медицинское освидетельствование);

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении. Составление протокола об административном правонарушении – наиболее распространённая ситуация начала возбуждения дела об административном правонарушении в деятельности полиции. Протокол составляется, как правило, немедленно, однако в случае необходимости установления данных о личности его составление возможно в течение 2 суток. Особая роль принадлежит прокурору как участнику производства по делам об административном правонарушении. В ст. 28.4 КоАП РФ указаны составы дел об административных правонарушениях, возбуждение которых находится в исключительной компетенции прокурора;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ. Указанная ситуация нами рассматривалась ранее;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном чч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ. Указанная ситуация нами рассматривалась ранее.

Д.Н. Бахрах указывает на то, что правовое значение повода к возбуждению и расследованию дела состоит в том, что он вызывает публичную деятельность полномочных органов, обязывает их реагировать на сигнал об административном правонарушении. Отчасти это так, поскольку во всех указанных случаях сотрудник полиции реализует свое предназначение как представителя власти, заключающееся в пресечении административного правонарушения и реализации принципа неотвратимости наказания.

Возбуждению дела об административном правонарушении предшествует получение информации. Сотрудники полиции, несущие службу по охране общественного порядка (сотрудники патрульно-постовой службы, инспектора ДПС), как правило, имеют место с непосредственным, личным обнаружением факта противоправного деяния. В деятельности дежурных частей в большинстве случаев поводом к возбуждению дела выступают сообщения и заявления граждан о совершенных в отношении них правонарушениях. В настоящее время в связи с активным внедрением комплексов фотофиксации административных правонарушений в области дорожного движения, одним из поводов к возбуждению дела является фиксация работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Основанием для возбуждения дела об административном правонарушении является совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Противоправное деяние должно включать в себя основные элементы состава административного правонарушения (объект, объективную сторону, субъективную сторону, субъект), необходимые в последующем для правильной квалификации противоправного деяния.

Второй и ключевой стадией производства по делам об административных правонарушениях выступает стадия рассмотрения дела об административном правонарушении. Рассматриваемой стадии посвящена глава 29 КоАП РФ.

Рассматриваемую стадию по праву можно считать одной из главных в производстве по делу об административном производстве, поскольку именно на ней устанавливается окончательное решение о квалификации, выясняются смягчающие и отягчающие обстоятельства; устанавливаются размер и характер ущерба, причиненного административным правонарушением; выносится постановление по делу; выясняются причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения. Аналогично стадии возбуждения дела об административном правонарушении в науке административного права не существует единого мнения относительно количества этапов рассматриваемой стадии и их наименований.

Традиционно стадия рассмотрения дела об административном правонарушении включает 3 этапа:

- подготовку к рассмотрению дела;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- вынесение решения по результатам рассмотрения дела.

Первым этапом рассмотрения дела об административном правонарушении выступает подготовка к рассмотрению дела, в рамках которой уполномоченным должностным лицом, судьей выясняется ряд важных вопросов.

1. Относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела? Полномочия судей, органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях содержатся в главе 23 КоАП РФ.

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом? Указанные обстоятельства перечислены в ст. 29.2 КоАП РФ и касаются родственных связей лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, с одним из участников производства, а также его заинтересованности в разрешении дела. При установлении одного из указанных обстоятельств должностное лицо обязано взять самоотвод (ст. 29.3 КоАП РФ).

3. Правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела? В частности, выяснению подлежат следующие обстоятельства: данные о лице, в отношении которого ведется производство по делу, квалификация вменяемого правонарушения. Одним из немаловажных вопросов, которые должны быть решены на данном этапе, является установление полномочий должностного лица составившего протокол об административном правонарушении (ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ). В настоящее время в системе МВД России действует приказ № 685¹, который, в отличие от ранее существовавшего, ушел от компетенции по закреплению соответствующих статей за конкретным подразделением полиции, обозначив широкий спектр должностных лиц полиции, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении исходя из осуществляемых полномочий.

¹ 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».

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу? Указанные обстоятельства содержатся в ст. 24.5 КоАП РФ (например, отсутствие события административного правонарушения, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности, смерть лица и т.д.) В случае если в ходе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении будет выяснено хоть одно обстоятельство, указанное в ст. 24.5 КоАП РФ, должностное лицо в соответствии с п. 1.1 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ выносит постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу? Должностное лицо помимо правильности и компетентности составления протокола об административном правонарушении, должно удостовериться в полноте и качестве иных представленных процессуальных документов. В случае необходимости может быть принято решение об истребовании, например, заключения по итогам проведенной экспертизы.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление или определение. Наиболее частным видом итогового решения является вынесение постановления о назначении административного наказания. В науке административного права важность данного документа никто не оспаривает, поскольку среди множества административно-процессуальных документов, принимаемых в ходе производства по делу, его издание связано с возникновением негативных последствий для лица, в отношении которого оно было вынесено. Именно вынесение постановления о назначении административного наказания порождает состояние административной ответственности. Одновременно с этим начинают исчисляться сроки обжалования вынесенного решения.

В производстве по делам об административных правонарушениях исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях выступает заключительной стадией всего производства. Рассматриваемая стадия служит гарантом законности и обоснованности вынесенного решения, поскольку любой правоприменительный процесс заканчивается не столько принятием решения, сколько его фактическим исполнением. Именно с существованием данной стадии связано реальное применение административного наказания. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении урегулировано нормами КоАП РФ (главы 31, 32) и Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Указанную стадию проходят только вступившие в законную силу постановления.

Важность данной стадии определяется тем, что в рамках нее реализуется социальная функция административного наказания. В частности, виновный обязан понести заслуженное наказание за нарушение установленных правил. Неисполнение назначенного наказания способствует формированию у правонарушителей чувства безнаказанности и неэффективности административного производства, а в обществе вызывает общую неудовлетворенность работой органов правопорядка.

Следует отметить, что законодатель стадию исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях выделил в самостоятельный раздел КоАП РФ (Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях), тогда как ранее рассматриваемые стадии изложены в разделе «Производство по делам об административных правонарушениях». Указанное обстоя-

тельство вовсе не означает, что стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях находится в отрыве от всего производства в целом. Законодатель лишь хотел подчеркнуть особый статус рассматриваемой стадии. Поскольку, по сравнению со всеми иными стадиями, характер данной стадии можно определить как автономный, специфика которого предопределяется особым статусом участников производства, а также особенностями реализации системы административных наказаний.

Думается, что рассматриваемую стадию производства по делам об административных правонарушениях можно представить как урегулированную нормами права деятельность уполномоченных лиц, направленную на реализацию постановлений по делам об административных правонарушениях.

Как и ранее рассмотренные нами стадии производства по делам об административных правонарушениях, стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях имеет определенные этапы в своем производстве.

По мнению Н.П. Парыгина, стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях состоит из пяти этапов:

- возбуждение исполнительного производства;
- доведение постановления до сведений нарушителя;
- обращение постановления к исполнению;
- непосредственное исполнение;
- завершение исполнительного производства¹.

Практически схожей позиции придерживается В.В. Головкин и Л.В. Кинчене² с той лишь разницей, что в этапах рассматриваемой стадии ими не выделяется в качестве отдельного этапа возбуждение исполнительного производства, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ моментом начала исполнения постановления является вступление его в законную силу.

Т.Р. Мещерякова в своей работе говорит о наличии трех этапов данной стадии производства по делам об административном правонарушении, к которым относит: обращение постановлений к исполнению; исполнение наказаний и окончание исполнения постановлений³.

На основании положений ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. В данном случае срок обжалования – 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Указанное основание является наиболее распространенным для исчисления момента начала исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Но если в случае с исполнением такого наказания, как лишение права управления транспортным средством, лицо по истечении указанного периода обязано сдать свое водитель-

¹ Парыгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1991. С. 28.

² Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16.

³ Мещерякова Т.Р. Сроки в административном законодательстве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 146.

ское удостоверение в соответствующее подразделение ГИБДД, то в случае с административным штрафом истечение десятидневного срока лишь определяет начало течения периода в 60 суток, когда лицо обязано этот штраф оплатить;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление. Сроки вступления постановления по делу об административном правонарушении для исполнения по данному основанию регламентируются статьями 30.2–30.8 КоАП РФ;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление. Такая ситуация характерна для таких наказаний, как административный арест либо административное выдворение, вступление которых осуществляется немедленно, даже ни приостанавливая их исполнение. Правда жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению (ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ).

Вступление постановления по делу об административном правонарушении в законную силу означает, что с этого момента оно подлежит исполнению.

В рамках факультативной стадии – пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении. Суть этой стадии состоит в процедуре подачи жалобы лицом, привлеченным к административной ответственности, либо потерпевшим или в опротестовании прокурором вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, а также процедуре рассмотрения жалобы или протеста и принятия по ним решения.

Все стадии производства по делам об административных правонарушениях взаимосвязаны, объединены общими задачами.

Каждая стадия имеет самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой стороны – качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках проведенного исследования установлено, что административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

Административно-процессуальное право относится к числу новых и сравнительно молодых отраслей российского права. В настоящее время идет активная работа по научному осмыслению основных подходов к формированию критериев самостоятельности рассматриваемой отрасли. Принимаемые законодателем нормативные правовые акты, содержащие административно-процессуальные нормы, яркое тому подтверждение. Существующие противоречивые доводы относительно происхождения рассматриваемой отрасли права, возможности ее отнесения к подвиду одноименной отрасли права – административного права, а также отсутствие специфического предмета правового регулирования, лишь подчеркивают заинтересованность научного сообщества в необходимости обобщения научный наработок и, как следствие, определения места в системе российского права.

Структура административного процесса определяется категориями индивидуально-конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления, в рамках которых осуществляется рассмотрение и разрешение однородной категории индивидуально-конкретных дел при помощи административно-процессуальных норм.

В рамках представленной работы акцент был сделан на рассмотрении таких административных производств, как производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по предложениям и заявлениям граждан в сфере государственного управления. При анализе указанных производств анализу подвергались правовые основы их реализации, субъекты и объекты правоотношений, стадии производства. Отдельное внимание было обращено на особенности рассматриваемых производств в деятельности МВД России.

В этой связи представленный материал имеет практическую направленность и позволяет сформировать у обучающихся комплекс теоретических знаний, практических умений и навыков по применению административного и административно-процессуального законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Давыдов Максим Вячеславович;

кандидат юридических наук, доцент
Павлова Евгения Васильевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ
ПРАВО**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 11.05.2022. Формат 60x90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 2,94. Тираж 87 экз. Заказ № 254.

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