

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Академия управления

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ
И ПОРЯДКА ИХ НАЗНАЧЕНИЯ**

Учебное пособие

Москва · 2020

Рецензенты: *Г.И. Калмыков*, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник НИЦ № 4 ВНИИ МВД России; *А.М. Сокол* полковник полиции, главный эксперт-консультант отдела организационно-методического обеспечения деятельности подразделений по исполнению административного законодательства ГУОООП МВД России.

С56

Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения : учебное пособие / [А.В. Шевцов и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 92 с.

ISBN 978-5-907187-40-5

Издание предназначено для научных и практических сотрудников (работников) в целях использования представленных научно-аналитических материалов в их деятельности. Учебное пособие является методическим источником для учебных дисциплин «Административно-юрисдикционная деятельность» и «Актуальные вопросы административной ответственности» (направления подготовки 38.04.02, 38.04.03, 38.04.04, 40.04.01); «Административно-правовые формы государственного и муниципального управления» и «Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (38.04.04); «Актуальные проблемы административного права и административного процесса» (40.04.01); «Кадровые ресурсы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (38.04.03), «Административные процедуры в сфере государственного и муниципального управления» (38.04.02), дисциплина научной специальности «Административное право, административный процесс» (40.07.01).

УДК 342
ББК 67.401

Авторский коллектив:

Шевцов Александр Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент – параграфы 1–5;

Милехин Валентин Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент – введение;

Кирюхин Владимир Викторович, кандидат юридических наук – параграф 6;

Николаев Александр Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент – параграф 6;

Ускова А. С., кандидат юридических наук, доцент – параграф 6;

Семенистый Александр Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент – параграф 6;

Ларионов Борис Игоревич – заключение.

Оглавление

Введение	5
§ 1. Анализ российского и зарубежного законодательства с целью выявления несвойственных для органов внутренних дел (полиции) полномочий (функций)	7
§ 2. Критерии несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции	15
§ 3. Анализ видов административных наказаний: основные, дополнительные, альтернативные. Зарубежный опыт применения альтернативных наказаний.	33
§ 4. Полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний	48
§ 5. Методика противодействия попыткам возложения на органы внутренних дел (полиции) несвойственных функций, связанных с назначением и исполнением административных наказаний.	60
§ 6. Предложения по оптимизации производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции)	66
Заключение	80
Список литературы	82

Введение

Изучение практики применения органами внутренних дел (далее – ОВД) действующего законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что некоторые его положения содержат неточности и пробелы. Несовершенство отдельных административно-правовых норм создает условия для их неоднозначного толкования и различного применения. В силу сложившихся обстоятельств в полном объеме не разрешены проблемы реализации должностными лицами ОВД (полиции) установленных законом административно-процессуальных полномочий, связанных с назначением и исполнением административных наказаний.

Многочисленные изменения и дополнения, которые вносятся в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), в ряде случаев не приносят ожидаемого положительного результата, а приводят к возникновению правовых коллизий. Наряду с имеющимися пробелами в правовом регулировании затруднена правоприменительная деятельность практических сотрудников ОВД (полиции), что в конечном итоге препятствует противодействию противоправным проявлениям в обществе.

Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Безусловно, жизнь, развитие страны требуют корректировки, настройки нашей правовой системы и законодательства. Но вместе с тем нужно признать, что наше правовое поле меняется очень быстро, может быть, слишком быстро и порой не системно, что создает немало угроз в процессе правоприменения»¹.

В рамках реализации поручений Президента Российской Федерации об освобождении ОВД (полиции) от несвойственных и избыточных функций требует переосмысления компетенция полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях по ряду составов, не относящихся к основным направлениям деятельности указанного правоохранительного органа. Для этого в учебном пособии раскрыты пять критериев несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции. Наряду с этим предложена методика комплексного применения этих критериев.

¹ Из выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на IX Всероссийском съезде судей // Официальный сайт Президента Российской Федерации www.kremlin.ru/events/president/news/53419 (дата обращения: 30.05.2019).

Кроме того, аргументирована правомерность исключения должностных лиц ОВД (полиции) от реализации административно-юрисдикционных полномочий, не требующих обязательного присутствия правоприменителя. Подобного рода подход основан на использовании имеющихся в законодательстве юридических оснований, предоставляющих возможность передачи (перераспределения) исследуемых административно-процессуальных полномочий иным заинтересованным в их осуществлении субъектам административной юрисдикции.

В учебном пособии освещаются вопросы правового регулирования и организации административной деятельности ОВД (полиции) по назначению административных наказаний.

§ 1. Анализ российского и зарубежного законодательства с целью выявления несвойственных для органов внутренних дел (полиции) полномочий (функций)

Авторы учебного пособия ориентировались на использование доступных официальных информационных источников, позволивших в полной мере проанализировать административно-процессуальные полномочия должностных лиц ОВД Казахстана, Азербайджана, Армении, Беларуси, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины. При этом учитывалась соответствующая процессуальная компетенция иных субъектов административной юрисдикции, в том числе органов исполнительной власти этих стран (далее – иностранных государств).

В результате было установлено соотношение указанных полномочий сотрудников полиции (милиции) иностранных государств с закрепленными в КоАП полномочиями должностных лиц ОВД (полиции). Это позволило сделать предварительный вывод о наличии несвойственных для ОВД (полиции) административно-процессуальных функций. Исследованию подверглись вопросы реализации полномочий:

- 1) по составлению протоколов об административных правонарушениях;
- 2) по рассмотрению дел об административных правонарушениях;
- 3) по исполнению административных наказаний.

Необходимость уточнения процессуального порядка их реализации отметило более четверти опрошенных респондентов.

Проведенное исследование иностранного законодательства может быть использовано для дальнейшего обоснования целесообразности исключения содержащихся в КоАП несвойственных полномочий сотрудников ОВД (полиции). В противном случае Российская Федерация останется одним из немногочисленных государств на постсоветском пространстве, в котором излишний административно-процессуальный функционал должностных лиц полиции дублирует компетенцию иных субъектов правоприменения.

В частности, законодательство иностранных государств не наделяет органы полиции (милиции) полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях **в сфере трудового законодательства**. А именно, квалифицируемых по составу «Принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке» (ст. 5.40 КоАП). Например, в законодательстве Лат-

вии отсутствуют полномочия государственной и муниципальной полиции (ст. 214, 214.1, ч. 3 ст. 247) по составлению протоколов по аналогичной статье 41.2 Латвийского Кодекса об административных правонарушениях¹ (далее – ЛКоАП). Такими полномочиями обладают должностные лица Государственной инспекции труда Латвии (ст. 215.3 ЛКоАП). Согласно ч. 3 ст. 2 Закона «О Государственной инспекции труда»² указанное учреждение государственного управления и его структурные подразделения подчинены Министерству благосостояния Латвии³.

Сотрудники ОВД ряда иностранных государств не вправе документировать правонарушения **в сфере социального обеспечения инвалидов**. В частности, квалифицируемые по такому составу, как «Нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов» (ст. 5.43 КоАП). Такого рода полномочия отсутствуют у сотрудников ОВД Казахстана (ст. 83, 685, 804 КоАП РК) и ОВД Узбекистана (ст. 51-1, 248, 280 КРУоАО). В первом случае протоколы по ст. 83 КоАП РК составляют должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль в области трудового законодательства – Государственной инспекции труда Казахстана⁴ (ст. 693 КоАП РК). Во втором случае по ст. 51-1 КРУоАО должностные лица уполномоченного органа – Министерства занятости и трудовых отношений Узбекистана⁵, а также соответствующих им органов власти на местах (ст. 280 КРУоАО).

Достаточно интересными представляются результаты анализа полномочий ОВД иностранных государств по административно-процессуальному документированию правонарушений

¹ «Латвийский Кодекс об административных правонарушениях» от 7 декабря 1984 г. // Законодательство Республики Латвия <http://likumi.lv> (дата обращения: 19.02.2019).

² О государственной инспекции труда: закон, принятый Сеймом Латвии 19.06.2008 и обнародованный Президентом государства 09 июля 2008 г. // Законы Латвии по-русски http://www.pravo.lv/content/003_sds_ohrt.html (дата обращения: 04.03.2019).

³ Положение о Государственной инспекции труда: правила Кабинета министров от 16 апреля 2002 г. № 158 // Информационный портал Латвийской Республики <http://latvia.regnews.org/doc/xq/f4.htm> (дата обращения: 04.03.2019).

⁴ Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 414-V. Статья 191. // ИС Континент <http://continent-online.com> (дата обращения: 19.02.2019).

⁵ О мерах по организации деятельности Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан: постановление Президента Республики Узбекистан от 24 мая 2017 г. № ПП-3001 пункт 4 // LEX UZ on-line <http://lex.uz/docs/3219688> (дата обращения: 22.03.2019).

в области недропользования, охраны водных и лесных объектов, эксплуатации систем водоснабжения, теплоэнергетики, защиты животного мира и биоресурсов, охраны объектов культурного наследия.

Не относится к компетенции ОВД (полиции) состав «Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований, утвержденных в установленном порядке технических проектов» (ст. 7.3 КоАП). Так, в Казахстане протоколы по ст. 139 КоАП РК составляют должностные лица уполномоченного органа в области охраны окружающей среды (ст. 685, 697, 804 КоАП РК). В соответствии со ст. 17 Экологического Кодекса Республики Казахстан¹ таким органом является Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики Казахстана² и его территориальные органы. В Беларуси протоколы по ст. 10.1 КоАП РБ вправе составлять должностные лица **Комитета государственного контроля (ч. 1 ст. 3.7 ПИК РБ), а также территориальных исполнительных комитетов (п. 2 ч. 1 ст. 3.30 ПИК РБ).**

Не представляет правоприменительного интереса для ОВД (полиции) состав «Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых» (ст. 7.4 КоАП). В Узбекистане протоколы по аналогичной ст. 70 КРУоАО составляются специально уполномоченным государственным органом в области промышленной безопасности, осуществляющим государственный надзор за соблюдением требований законодательства и нормативно-технических документов по промышленной и радиационной безопасности, пользованию и охране недр – Государственной инспекцией по надзору за **безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе**³ (ст. 248, 260 и 280 КРУоАО), а также Государственного коми-

¹ Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» // ИС Континент <http://continent-online.com> (дата обращения: 19.02.2019).

² Вопросы Министерства энергетики Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 994 // ИС Континент <http://continent-online.com> (дата обращения: 19.02.2019).

³ О дальнейшем совершенствовании деятельности Государственной инспекции Республики Узбекистан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе: Постановление кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 мая 2008 г. № 114 пункт 1 // Информационно-правовой портал Norma https://www.norma.uz/osnovy_gosudarstvenno-pravovogo (дата обращения: 27.03.2019).

тета по экологии и охране окружающей среды¹ и **территориальных** управлений по экологии и охране окружающей среды (ст. 248, 261 и 280 КРУоАО). В Беларуси протоколы по ст. 15.18 КоАП РБ составляют уполномоченные **должностные лица Комитета государственного контроля** (ст. 3.6, 3.7 и 3.20 ПИК РБ), а также **Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды** (ст. 3.20, 3.6 и 3.30 ПИК РБ). В Кыргызстане протоколы по статье 174 ККРoН составляют должностные лица уполномоченного органа в сфере геологии и минеральных ресурсов (п. 4 примечания к главе 24, ст. 313 ККРoН). В соответствии с Положением о Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики² указанное агентство, а также его подведомственные и территориальные подразделения являются государственным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в области недропользования и развития горнодобывающей промышленности.

Аналогичные ограничения административно-процессуальных полномочий должностных лиц ОВД (полиции) характерны и некоторым противоправным деяниям, изложенным в административно-правовых нормах Особенной части КоАП, *связанным с рекламной деятельностью*. Среди таких составов:

«Спонсорство табака, стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака либо реклама табака, табачной продукции, табачных изделий или курительных принадлежностей» в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков (ч. 1 ст. 14.3.1 КоАП). При этом, например, в Казахстане протоколы по ч. 3 аналогичной ст. 199 КоАП РК вправе составлять местные исполнительные органы (ст.ст. 685, 729

¹ Положение о Государственном комитете Республики Узбекистан по экологии и охране окружающей среды: приложение № 1 к Постановлению кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 января 2019 г. № 29 пункт 10 // Информационно-правовой портал Norma [https://ngm.uz/contentf?doc=576095_polojenie_o_gosudarstvennom_komitete_respubliki_uzbekistan_po_ekologii_i_ohrane_okrujayushchey_sredy_\(prilojenie_n_1_k_postanovleniyu_km_ruz_ot_15_01_2019_g_n_29\)](https://ngm.uz/contentf?doc=576095_polojenie_o_gosudarstvennom_komitete_respubliki_uzbekistan_po_ekologii_i_ohrane_okrujayushchey_sredy_(prilojenie_n_1_k_postanovleniyu_km_ruz_ot_15_01_2019_g_n_29)) (дата обращения: 27.03.2019).

² Положение о Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики: приложение № 1 к Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 127 пункт 1 // Центральный банк данных правительственной информации Кыргызской Республики <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93019> (дата обращения: 27.03.2019).

и 804 КоАП РК). В Таджикистане протоколы по ст. 551(3) КоАП РТ составляют антимонопольные органы (ч. 1 ст. 80, ст. 98 и ст. 128 ПКоАП РТ), интересы которых представляют должностные лица Антимонопольной службы при Правительстве Республики Таджикистан, а также ее местных органов¹.

«Нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции» (ст. 14.37 КоАП). Например, в Узбекистане протоколы по статье 178-1 КРУоАО составляют должностные лица уполномоченного контрольно-надзорного органа (ст. 248 и 280 КРУоАО), а именно Агентства по управлению государственными активами Республики Узбекистан, а также его территориальных подразделений².

Аналогично вне пределов полномочий ОВД (полиции) находится составление протоколов об административных правонарушениях **в области финансов**. Среди таких несвойственных ОВД (полиции) составов:

«Искажение информации и (или) нарушение порядка и сроков при декларировании производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, использования производственных мощностей» (ст. 15.13 КоАП). При этом, например, в Казахстане протоколы по аналогичной статье 281 КоАП РК вправе составлять органы государственных доходов (ст. 685, 720 и 804 КоАП РК) в лице Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, а также его региональных Департаментов и учреждений³.

«Нецелевое использование бюджетных средств» (ст. 15.14 КоАП). Так, например в Беларуси протоколы по ч. 2 ст. 11.16 КоАП РБ составляют должностные лица республиканского **Комитета государственного контроля и шести областных**

¹ Об Антимонопольной службе при Правительстве Республики Таджикистан: Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2010 г. № 227 // Сайт «Законодательство стран СНГ» http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31333 (дата обращения: 26.03.2019).

² Об организации деятельности Агентства по управлению государственными активами Республики Узбекистан: Постановление Президента Республики Узбекистан от 14 января 2019 г. № ПП-4112 пункт 4 // Сайт «Lex-UZ On-line» <http://www.lex.uz/uz/docs/4143549> (дата обращения: 22.03.2019).

³ Положение о Комитете государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан: приказ Министра финансов Республики Казахстан от 14 июня 2016 г. № 306 // Официальный интернет-ресурс Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан <http://kgd.gov.kz/ru/content/polozhenie-0-komitete> (дата обращения: 22.03.2019).

Комитетов госконтроля, а также Министерства обороны и Министерства финансов (ст. 3.6, п. 16, 51, 62 ч. 1 ст. 3.30 ПИК РБ). Законодательство Украины относит документирование ст. 164-12 КУоАП к полномочиям должностных лиц Счетной палаты (абз. 36 разд.1 ст. 255 КУоАП), а также органов финансового контроля (абз. 35 разд. 1 ст. 255 КУоАП), интересы которых представляют Министерство финансов¹, Государственная служба финансового мониторинга², Государственная финансовая инспекция³ и структурные (территориальные) подразделения перечисленных органов исполнительной власти (ст. 222, разд. 1 ст. 255 КУоАП).

«Незаконное использование юридическим лицом в своем наименовании словосочетания «микрофинансовая организация»» (ч. 1 ст. 15.26.1 КоАП). В Казахстане протоколы по статье 211 КоАП РК вправе составлять должностные лица Национального банка Казахстана (ст. 685, 724 и 804 КоАП РК).

Не относятся к компетенции органов полиции (милиции) полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях *в сфере исполнения судебных решений*. Прежде всего речь идет о составе «Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов» (ст. 17.3 КоАП). При этом, например, в Казахстане протоколы по ст. 670 КоАП РК вправе составлять должностные лица органов юстиции (ст. 685, 684 и 804 КоАП РК), точнее, Департамента по исполнению судебных актов Министерства юстиции, а также территориальных департаментов юстиции⁴.

Иностранное законодательство чаще всего исключает полномочия ОВД (полиции) по рассмотрению дел об административных

¹ О Положении о Министерстве финансов Украины: Указ Президента Украины от 8 апреля 2011 г. № 446/2011 пункт 1 Положения // Главный правовой портал Украины http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U446_11.html (дата обращения: 26.03.2019).

² Об утверждении Положения о Государственной службе финансового мониторинга Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 29 июля 2015 г. № 537 пункт 3 Положения // Главный правовой портал Украины http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР150537.html (дата обращения: 26.03.2019).

³ О Положении о Государственной финансовой инспекции Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 23 апреля 2011 г. № 499/2011 пункт 1 Положения // Главный правовой портал Украины http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U499_11.html (дата обращения: 26.03.2019).

⁴ Положение о Министерстве юстиции Республика Казахстан: Постановление Правительства от 29 октября 2004 г. № 1120 подпункты 7 и 8 пункта 15 Положения // Официальный интернет-ресурс Министерства юстиции Республики Казахстан (дата обращения: 26.03.2019).

правонарушениях *в сфере реализации специальных технических средств*. Примером может служить состав «Нарушение правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, при наличии специального разрешения (лицензии)» (ч. 1 ст. 20.23 КоАП). При этом в Беларуси постановления по ч. 2 аналогичной ст. 12.16 КоАП РБ выносят судьи (ст. 3.2 и 3.6 ПИК РБ). В Украине постановления по ст. 195-5 КУоАП выносят судьи районных, районных в городе, городских или горрайонных судов (ст. 221 КУоАП).

Таким образом, проведенный анализ показал возможность исключения из функций ОВД (полиции) излишних административно-процессуальных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Анализ зарубежного законодательства в части исполнения сотрудниками ОВД (полиции) административных наказаний свидетельствует о том, что такого рода процессуальные полномочия реализуются полицией (милицией) повсеместно.

В результате можно сделать вывод о том, что должностные лица полиции (милиции) всех государств вправе выявлять, пресекать, документировать административные правонарушения, а также назначать и исполнять административные наказания.

Сотрудники полиции (милиции) всех государств составляют протоколы об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок управления и общественную безопасность. Однако иногда к компетенции ОВД (полиции) оказываются отнесенными административные деликты, совершаемые в таких сферах общественных отношений, как реализация политических и социальных прав (Азербайджан), охрана труда (Латвия), **содержание домашних животных** (Азербайджан, Таджикистан), социальное страхование (Латвия), ЖКХ (Литва, Украина), спорт (Казахстан) и т. д.

Следует отметить, что законодательство некоторых стран (Молдова, Туркменистан) не ограничивает полномочия сотрудников полиции, наделяя их правом (наряду с должностными лицами иных органов исполнительной власти) составлять протоколы обо всех правонарушениях, предусмотренных национальными кодифицированными актами. В остальных государствах законы об административной ответственности предусматривают исчерпывающий перечень составов административных правонарушений, относящихся к компетенции должностных лиц ОВД (полиции).

Большинству иностранных государств характерен меньший объем полномочий ОВД в сфере реализации административно-процессуальной компетенции. При этом производство по делам об административных правонарушениях, относящихся к сфере деятельности ОВД, одновременно может осуществляться большим количеством субъектов административной юрисдикции. Это обстоятельство свидетельствует о целесообразности передачи несвойственных административно-процессуальных полномочий (функций) полиции МВД России иным органам исполнительной власти, которые в установленном законом порядке реализуют соответствующую административно-процессуальную и контрольно-надзорную деятельность.

§ 2. Критерии несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции

Целью данного параграфа является обоснование четких критериев несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности ОВД (полиции).

В рамках проведенного социологического исследования практикским сотрудникам было предложено указать «наиболее оптимальный критерий» для отнесения административно-правовых норм Особенной части к административно-юрисдикционной компетенции ОВД (полиции). При этом 40 % респондентов отметили, что исследуемые составы административных правонарушений должны быть непосредственно связаны с обеспечением безопасности как общественной, так и личной (жизнь, здоровье, имущество), а также с охраной общественного порядка. Практически каждый четвертый опрошенный предложил ограничить правоприменительные полномочия ОВД (полиции) составами административных правонарушений, содержащимися в гл. 11 (правонарушения на транспорте), 12 (в области дорожного движения) и 20 (правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность) КоАП.

Всестороннее изучение рассматриваемого вопроса позволяет указать на следующие обстоятельства.

1. Реализуя предусмотренные законом административно-процессуальные полномочия, должностные лица ОВД (полиции) вынуждены выходить за рамки правового поля, охватывающего наиболее приоритетные функции и задачи ОВД (полиции). В итоге указанные полномочия перестают коррелировать с направлениями деятельности полиции. Вместе с тем применяемые меры принуждения должны быть направлены на восстановление нарушаемых (нарушенных) правоотношений преимущественно в таких сферах, как:

- защита прав граждан;
- поддержание общественной нравственности;
- охрана собственности;
- обеспечение безопасности на транспорте и в области дорожного движения;
- защита институтов государственной власти;
- обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- обеспечение установленного порядка государственного управления;

– противодействие противоправным посягательствам на общественный порядок и общественную безопасность.

2. Должностные лица ОВД (полиции) вынуждены применять меры административного принуждения несмотря на наличие закрепленных законом отраслевых контрольно-надзорных полномочий у иных ФОИВов.

Между тем административное принуждение в таких сферах, как обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана окружающей среды и природопользования, сельскохозяйственное производство, защита информации, а также предпринимательская деятельность, может применяться полицией только в той мере, в какой это необходимо в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Кроме этого, административное принуждение в таких сферах, как промышленность, строительство, энергетика, а также финансовая деятельность, может применяться полицией только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения процессуального взаимодействия с иными субъектами административной юрисдикции.

3. Административно-процессуальные полномочия должностных лиц ОВД (полиции) подвергаются так называемому «технико-юридическому риску» в силу несогласованности действий ФОИВов, участвующих в законотворческом процессе.

Суть такого риска состоит в разработке ФОИВаами законопроектов, которые предусматривают незаметную интеграцию в административно-юрисдикционные полномочия ОВД (полиции) так называемых «вилочных» или «дробных» административно-правовых норм Особенной части КоАП.

4. Административно-юрисдикционная компетенция ОВД (полиции) по декриминализованным составам административных правонарушений толкуется исходя из необоснованного отождествления административно-процессуальных полномочий с уголовно-процессуальными полномочиями, реализуемыми ОВД (полицией) до того, как соответствующие противоправные деяния перестали быть уголовно наказуемыми.

При этом не учитывается то, что декриминализуя противоправность каждого конкретного деяния, законодатель руководствовался необходимостью защиты правоотношений более гуманными административно-правовыми средствами, богатейшим арсеналом которых (в отличие от уголовно-правовых средств) располагают не только ОВД (полиции), но и иные органы исполнительной власти.

5. Законодательством не определены источники и порядок исполнения МВД России бюджетных обязательств, которые напря-

мую не относятся к административно-процессуальной деятельности должностных лиц ОВД (полиции).

Однако возложение и фактическая реализация ОВД (полицией) несвойственных административно-процессуальных полномочий свидетельствует о введении фактически ничем не подкрепленных новых видов бюджетных обязательств, нуждающихся в обеспечении в т. ч. посредством передачи от иных ФОИВов необходимых финансовых ресурсов (ст. 83 БК РФ).

Перечисленные обстоятельства представляют собой основу для формулирования и обоснования интересующих нас критериев. Для этого нужно уточнить значение ряда применяемых научных терминов.

Под *критерием* следует понимать необходимые и достаточные условия принадлежности к определенной системе. Разумеется, в нашем случае речь идет о необходимых и достаточных условиях несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции.

Административное принуждение представляет собой особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления. Административное принуждение заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий¹.

Субъектом административной юрисдикции является определенный законом орган (его должностное лицо), наделенный полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах².

Первый критерий **«Несоответствие объекта административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц ОВД (полиции)»**.

Его суть сводится к тому, что применяемое ОВД (полицией) административно-правовое воздействие на правонарушителей может иметь место лишь в том случае, если нарушенный административно-правовой запрет (предписание, дозволение) уста-

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров: под ред. Л. Л. Попова. М., 2013.

² Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). М., 1996. С. 11.

новлен в сфере общественных отношений, в которой ОВД (полиция) вправе реализовывать установленные законом полномочия (функции).

Это и есть единственное объективно-необходимое и достаточное условие, характеризующее принадлежность составов административных правонарушений к административно-процессуальной компетенции должностных лиц ОВД (полиции).

Объект противоправного деяния, предусматривающего административную ответственность, представляет собой один из четырех элементов юридического состава административного правонарушения и характеризует общественные отношения, возникающие в той или иной сфере. Например, основным объектом административного правонарушения, квалифицируемого по ст. 20.1 КоАП «Мелкое хулиганство», является общественный порядок, а именно установленные нормативными правовыми актами, общепринятыми нормами морали, обычаями и традициями правила поведения граждан в общественных местах¹. Дополнительными объектами правонарушения могут выступать личность, чужое имущество, установленный порядок управления. Но, как уже было отмечено, далеко не все административно-правовые нормы Особенной части КоАП имеют непосредственное отношение к деятельности ОВД (полиции). Так, объектом посягательства при принуждении к участию или отказу от участия в забастовке (ст. 5.40 КоАП) является право гражданина на защиту своих законных прав в процессе разрешения трудового спора в соответствии с положениями ст. 409 Трудового Кодекса Российской Федерации² (далее – ТК РФ). Объектом правонарушения, проявляющегося в не выделении на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (ст. 5.43 КоАП), является право инвалида на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры. Родовым объектом правонарушения, проявляющегося в нарушении установленных законодательством требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним (ст. 6.18 КоАП) является здоровье населения, а в качестве дополнительного объекта выступают правоотношения, связанные с нарушением антидопинговых правил спортсменами, а также тренерами, специалистами по спортивной

¹ Здесь и далее в данном параграфе использован постатейный научно-практический комментарий Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях под общей редакцией Б. В. Россинского. Библиотечка «Российской газеты», 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, статья 409 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

медицине, иными специалистами в области физической культуры и спорта в отношении спортсменов¹.

Законодателем изначально была предусмотрена систематизация составов административных правонарушений по отдельным главам Особенной части КоАП, каждая из которых представляет определенную сферу общественных отношений, в которой, собственно, и содержится административно-правовой деликт (модель противоправного поведения). Однако это вовсе не избавляет правоприменителя от необходимости осмысливания каждой административно-правовой нормы на предмет соответствия объекта противоправного посягательства более конкретной (узкой) сфере общественных отношений, относящейся к административно-процессуальной деятельности тех или иных субъектов применения мер административного принуждения.

Например, такие узкие сферы общественных отношений, имеющие весьма косвенное отношение к административно-юрисдикционной компетенции ОВД (полиции), характерны даже некоторым составам административных правонарушений, предусмотренным гл. 7 КоАП «Административные правонарушения в области охраны собственности». Так, по мнению профессора Б.В. Россинского, объектом административного правонарушения, проявляющегося в пользовании недрами без соответствующей лицензии либо с нарушением условий, предусмотренных такой лицензией, и (или) требований, утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3 КоАП) являются отношения, складывающиеся в связи с реализацией права государственной собственности на недра². Объектом правонарушений, предусмотренных ст. 7.14 КоАП и ст. 7.14.1 КоАП являются общественные отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации³.

Наибольшее количество административно-правовых норм не соотносящихся с направлениями деятельности ОВД (полиции) характерно для гл. 8 КоАП «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Так, объектом административного правонарушения, предусмотренно-

¹ Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил: приказ Минспорта России от 09.08.2016 № 947 // СПС «КонсультантПлюс».

² О недрах: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 ст. 10.1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.

³ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов России: федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

го ст. 8.2 КоАП, являются общественные отношения, возникающие при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, оказывающими негативное воздействие на качество окружающей среды¹. Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 8.5 КоАП, являются общественные отношения в сфере обеспечения населения экологической информацией, экологической безопасности, соблюдения конституционного права граждан на доступ к экологической информации и других связанных с ним прав². Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 8.29 КоАП являются общественные отношения, связанные с охраной животного мира как элемента окружающей среды³.

Аналогичные примеры можно приводить по целому ряду составов гл. 9 (эксплуатация и охрана электросетевого хозяйства, линий электропередачи, трансформаторных и иных подстанций, распределительных пунктов⁴), гл. 13 (правоотношения в сфере связи и информатизации⁵), гл. 14 (реализация функции временной администрации при проведении процедур, применяемых в делах о банкротстве⁶) КоАП и т. д.

Приведенный критерий указывает на явное несоответствие объекта административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц полиции МВД России, позволяет оптимизировать административно-процессуальные полномочия ОВД (полиции). Кроме этого, критерий дает возможность установить юридическое соответствие объекта каждого состава административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц иных органов административной юрисдикции.

Второй критерий «Наличие у иных субъектов административной юрисдикции контрольно-надзорных полномочий, предусматривающих возможность применения мер административного принуждения».

¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

² Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ ст. 63 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ О животном мире: федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁴ Об электроэнергетике: федер. закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ ст. 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁵ О связи: федер. закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

⁶ О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ ст. 183.7 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

Суть обосновываемого критерия сводится к тому, что применяемые ОВД (полицией) меры административного принуждения должны оказывать административно-правовое воздействие на лиц, нарушивших или собирающихся нарушить только те административно-правовые запреты (предписания, дозволения), которые не относятся к сферам деятельности иных субъектов административной юрисдикции, реализующих соответствующие им отраслевые контрольно-надзорные полномочия.

Условиями, которые характеризуют обстоятельства, исключающие административно-правовое воздействие должностных лиц ОВД (полиции) на сознание и поведение правонарушителей, являются:

а) наличие у иных субъектов административной юрисдикции контрольно-надзорных полномочий в соответствующей (отраслевой) сфере общественных отношений;

б) закрепление в КоАП административно-процессуальных полномочий иных субъектов административной юрисдикции по составлению протоколов об административных правонарушениях и (или) рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на соответствующие (отраслевые) сферы общественных отношений.

Для обоснования данного критерия поочередно рассмотрим структуру каждого из двух его вышеназванных условий.

Под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных ФОИВов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства¹. Порядок организации и осуществления контрольно-надзорных функций в определенной сфере деятельности устанавливается соответствующим положением о виде контроля (надзора), непременно предусматривающим возможность применения мер государственного принуждения, в том числе административного характера.

Это условие исключает вне отраслевую административно-процессуальную компетенцию ОВД (полиции) в отношении составов административных правонарушений, содержащихся в Особенной части КоАП.

Например, по ст. 7.6 КоАП «Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий».

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Отраслевыми контрольно-надзорными полномочиями обла- дают органы, осуществляющие государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, что подтверждается положениями ст. 24 и 36 Водного Кодекса Российской Федерации¹ (далее – ВК РФ), а также п. 4 Положения о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476². Таким образом, федеральный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов осу- ществляется Федеральной службой по надзору в сфере природо- пользования³ (далее – Росприроднадзор) на водных объектах, пере- чень которых утверждается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствии с критериями отнесения водных объектов к объектам, подлежащим федерально- му государственному надзору, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации при осуществлении федерального государ- ственного экологического надзора.

В данном случае соблюдаются оба условия второго критерия в силу того, что, во-первых, у Росприроднадзора (субъекта админи- стративной юрисдикции) имеются исследуемые контрольно-над- зорные полномочия, а во-вторых, в ч. 1 ст. 23.23 КоАП закреплены административно-процессуальные полномочия должностных лиц указанного ФОИВа по рассмотрению дел об административных правонарушениях, квалифицируемых по ст. 7.6 КоАП. Аналогич- ным основанием для ограничения полномочий должностных лиц ОВД (полиции) в части составления протоколов по данной ста- тье является также соблюдение обоих условий применительно к органам, осуществляющим государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных террито- рий. Это подтверждается ч. 10 ст. 2, ч. 2 ст. 15 Федерального зако- на от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. зако- нодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

² О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Прави- тельства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 24. Ст. 2999.

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере при- родопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 27.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3347.

территориях»¹ и ч. 1 ст. 23.25 КоАП. Таким образом, ограничение полномочий ОВД (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. 7.6 КоАП должно реализовываться путем исключения указанной административно-правовой нормы из п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП. Разумеется, посредством применения установленного порядка инициирования процедуры внесения изменений и дополнений в действующее законодательство².

Сложнее бывает, когда срabатывает лишь первое из двух условий. В таких случаях заинтересованному субъекту административной юрисдикции (в лице МВД России) не остается ничего кроме как «компенсировать» недостаточность правового регулирования деятельности того или иного ФОИВа в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий, предусматривающих возможность применения мер административного принуждения.

В качестве примера отсутствия условия «б» можно привести ч. 1 ст. 15.26.1 КоАП «Нарушение законодательства Российской Федерации о микрофинансовой деятельности». Как это не парадоксально, но у Банка России, осуществляющего регулирование деятельности микрофинансовых организаций, а также надзор за соблюдением микрофинансовыми организациями требований Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микро-финансовой деятельности и микро-финансовых организациях»³, отсутствуют полномочия по административно-процессуальному документированию фактов нарушения административно-правового запрета, установленного п. 15 ст. 5 этого же закона. Говоря проще несмотря на то, что Банк России наделен ч. 2 ст. 14 указанного закона необходимыми контрольно-надзорными полномочиями, должностные лица его структурных и территориальных подразделений не вправе составлять протоколы за незаконное использование юридическим лицом в своем наименовании словосочетания «микрофинансовая организация» (ч. 1 ст. 23.74 КоАП и п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП). Соответственно, ограничение полномочий ОВД (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях по части 1 ст. 15.26.1 КоАП, должно реализовываться путем дополнения указанной административно-правовой нормы в ч. 1 ст. 23.74 КоАП

¹ Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

² Барбин В. В., Громова О. Н., Терехина А. С. Место и роль МВД России в законотворческом процессе: учебное пособие. М., 2018.

³ О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федер. закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3435.

и пункт 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП, а также напротив ее исключения из п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП.

Третий критерий **«Технико-юридические неточности административно-правовых норм КоАП, предусматривающие скрытые административно-юрисдикционные полномочия ОВД (полиции)»**.

Юридической техникой принято называть систему средств, приемов и правил, которые используются при создании, оформлении и упорядочении юридических актов для обеспечения эффективности их регулятивного воздействия на общественные отношения.

Основным объектом юридической техники является текст правовых актов, информационное воплощение юридических предписаний. При их принятии важно учитывать, чтобы содержание таких предписаний (дух) и форма (буква) соответствовали друг другу, чтобы не было неясности, двусмысленности. Юридическая техника призвана структурировать правовой материал, совершенствовать язык правовых актов, делать его более понятным, точным и грамотным. Применительно к правотворческой деятельности следует говорить о законодательной (законотворческой, правотворческой, нормотворческой) технике, включающей в себя структурную организацию юридического текста и оформление официальных реквизитов. Для этого предложения объединяются в логически связанные абзацы, части статей, ст., параграфы, главы, разделы и части. Целью такой структурной рубрикации нормативно-правового акта является придание ему композиционной завершенности и четкости, что позволяет быстро ориентироваться в содержании.

Однако следует иметь в виду, что средства юридической техники могут активно использоваться зачастую в неюридических интересах с целью искажения воли законодателя, достижения скрытно планируемого результата, например, «размывания» реализуемых полномочий с помощью их возложения на иные органы исполнительной власти.

В этом смысле особое значение имеют искусственно создаваемые технико-юридические неточности административно-правовых норм КоАП, касающихся административно-процессуальных полномочий ОВД (полиции). Речь идет о положениях ст. 23.3 КоАП, а также п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП.

Анализ содержания указанных правовых норм выявил наличие технико-юридических неточностей, проявляющихся в возложении на ОВД (полицию) скрытых и несвойственных административно-юрисдикционных полномочий.

Следует выделить единственное и необходимое условие для возникновения таких особенностей административно-право-

вых норм, фактически влекущих излишние полномочия ОВД (полиции). А именно, несогласованная интеграция в Особенную часть КоАП «вилочных» административно-правовых норм, либо «дробных» частей таких норм без технико-юридического воплощения необходимых правовых предписаний в статье 23.3 КоАП и п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП.

В качестве примера «вилочной» интеграции следует привести статью 5.35.1 КоАП «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей». Она была интегрирована в КоАП Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 26-ФЗ¹ и вступила в силу с 15 июля 2016 г. Разработчики данного закона по умолчанию расширили административно-процессуальные полномочия одних субъектов административной юрисдикции, оставив без необходимого внимания компетенцию других. Так, по умолчанию «вилочные» диапазоны п. 1 ч. 2 и п. 2 ч. 5 ст. 28.3 КоАП расширили полномочия ОВД (полиции), а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП). При этом не были учтены правоприменительные интересы органов социальной защиты населения. Хотя в соответствии с положениями ст. 12 и ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ² должностные лица указанного субъекта профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляют индивидуально-профилактическую работу с соответствующей категорией лиц. Выход из сложившейся ситуации видится не только в исключении ст. 5.35.1 КоАП из п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП, но и в ее непрременном и обоснованном включении перечень административно-правовых норм, содержащихся в п. 17 ч. 2 ст. 28.3 КоАП.

Одним из примеров «дробной» интеграции могут служить ч. 3 и 4 ст. 8.42 КоАП «Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на тер-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4259.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

ритории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения». Разработчики Федерального закона от 12 ноября 2018 г. № 407-ФЗ¹ дополнили эту административно-правовую норму двумя новыми частями 3 и 4. Причем обе они по умолчанию оказались отнесенными к компетенции ОВД (полиции) в сфере составления протоколов за использование территории второго и первого пояса зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с нарушением санитарно-эпидемиологических требований. Явная незаинтересованность разработчиков в более осмысленном распределении исследуемых административно-процессуальных полномочий, проявляется в том, что им и в этом случае характерна существенная неоднородность. Так, расширив полномочия ОВД (полиции) и органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (ч. 1 ст. 23.13 КоАП), авторы закона, напротив, сузили административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор в области использования и охраны водных объектов (ч. 1 ст. 23.23 КоАП) и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ч. 1 ст. 23.27 КоАП). Более того, без всякого внимания остались правоохранительные интересы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, которая в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ² охраняет особо важные и режимные объекты (в том числе водные объекты), объекты, подлежащих обязательной охране³. Избавиться от такой неоднородности административно-процессуальных полномочий у отраслевых субъектов административной юрисдикции необходимо путем внесения соответствующих изменений в пункт 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП, а также обоснованного включения ст. 8.42 КоАП в перечень административно-правовых норм, содержащихся в п. 7 ч. 5 ст. 28.3 КоАП.

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 407-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 47. Ст. 7128.

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1.). Ст. 4159.

³ О перечне объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2017 г. № 928-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 21. Ст. 3065.

Четвертый критерий «Отождествление уголовно-процессуальных и административно-процессуальных полномочий по декриминализованным противоправным деяниям».

Современное общество представляет собой динамическую систему, в которой постоянно появляются новые виды общественных отношений и видоизменяются старые. В связи с этим появляются новые виды преступлений, а общественная опасность старых может изменяться в большую или меньшую сторону, либо пропадать вовсе. В силу этого социального явления декриминализация представляет собой процесс, связанный с признанием деяния непроступным, исключением его признаков из уголовного закона, отменой уголовной ответственности за его совершение¹.

Процесс декриминализации связан с исчезновением общественной опасности деяния при сохранении его формальной противоправности. Наряду с этим, декриминализуя противоправность каждого конкретного деяния, связанного с нарушением правового запрета, законодатель руководствовался необходимостью защиты нарушенных правоотношений более гуманными административно-правовыми средствами, богатейшим арсеналом которых (в отличие от уголовно-правовых средств) располагают не только ОВД (полиции), но и иные органы исполнительной власти.

Вместе с тем у разработчиков соответствующих законодательных инициатив продолжает действовать некая инерция мышления в процессе определения необходимого объема административно-юрисдикционной компетенции ОВД (полиции) по декриминализованным составам административных правонарушений. Подобного рода замкнутость на применявшейся до декриминализации системе мер уголовно-правового воздействия на лиц, совершивших противоправное деяние, порождает нежелание уйти от формировавшихся десятилетиями представлений и убеждений. В свою очередь, они искаженно проецируются на современную систему административно-правовых средств. В результате происходит отождествление административно-процессуальных и уголовно-процессуальных полномочий, реализуемых ОВД (полицией) до того, как соответствующие противоправные деяния перестали быть уголовно наказуемыми. Это неизбежно приводит к необоснованному возложению на ОВД (полицию) чрезмерных административно-процессуальных полномочий, реализация которых вполне может входить в компетенцию иных субъектов административной юрисдикции.

¹ *Наумов А.В.* Российское уголовное право: курс лекций. Т. 1. Общая часть. М., 2004. С. 161.

К условиям отождествления уголовно-процессуальных и административно-процессуальных полномочий по декриминализованным противоправным деяниям, относятся:

- а) декриминализация противоправного деяния;
- б) наличие административно-правовой нормы Особенной части КоАП, устанавливающей административную ответственность за декриминализованное противоправное деяние;
- в) соотношение объекта декриминализованного противоправного деяния с полномочиями иных ФОИВов, выражающимися в возможности применения к правонарушителям мер административно-правового воздействия.

Проиллюстрировать использование этого критерия с учетом одновременного соблюдения трех вышеуказанных условий можно на следующем примере.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ¹ в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) внесен ряд изменений, в том числе изложена в новой редакции ст. 157 УК РФ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей».

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ² КоАП дополнен ст. 5.35.1 «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» предусматривающей административную ответственность за противоправные действия, если они не содержат уголовно наказуемого деяния предусмотренного ст. 157 УК РФ.

Объектом этих противоправных деяний (предусматривающих как уголовную, так и административную ответственность) являются интересы семьи, общественные отношения по обеспечению материальных условий физического, интеллектуального и нравственного развития личности несовершеннолетнего или нормального материального существования нетрудоспособного совершеннолетнего лица, а также общественные отношения по обеспечению

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ. Ст. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4256.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ п. 4 ст. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4259.

нормального материального существования нетрудоспособных родителей. Указанное содержание объекта исследуемого декриминализованного противоправного деяния соотносится с предусмотренными КоАП полномочиями органов социальной защиты населения, выражающимися в процессуальной возможности применения к правонарушителям мер административно-правового воздействия (п. 17 ч. 2 ст. 28.3 КоАП). В частности, одним из таких органов является Роструд, относящийся к ФОИВам, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере социальной защиты населения, а также по предоставлению социальных гарантий для социально незащищенных категорий граждан. Это следует из пункта 1 Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324¹.

Налицо все условия. Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей имеет уголовно-правовые последствия только в отношении лица, подвергнутого административному наказанию за аналогичное деяние (в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию). При этом ответственность за деяние смягчена, но не устранена, а само деяние получило другую отраслевую юридическую квалификацию. В итоге декриминализация представляет собой смягчение публично-правовой ответственности за совершение соответствующего правонарушения, проявляющееся во введении менее строгих – по сравнению с уголовными – административных санкций, меньшее по степени – по сравнению с уголовно-правовым институтом судимости – ограничение прав при применении мер административной ответственности.

Отмена законом уголовной ответственности за определенное деяние с одновременным его переводом под действие КоАП свидетельствует о том, что законодатель продолжает рассматривать данное деяние как правонарушающее, однако по-иному оценивает характер его общественной опасности.

Смягчение публично-правовой ответственности (с уголовной до административной) дает основание для применения предусмотренных законом административно-правовых средств не только должностным лицам ОВД (полиции), а всем наделенным таки-

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2901.

ми административно-процессуальными полномочиями субъектам административно-правовых отношений.

Между тем эти обстоятельства учтены не были. В результате рассматриваемая декриминализованная правовая норма, предусмотренная ст. 5.35.1 КоАП, может применяться исключительно только должностными лицами ОВД (полиции) и КДНиЗП.

Пятый критерий «Возложение на ОВД (полицию) полномочий, реализуемых при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, за счет необеспеченных или неподкреплённых бюджетных обязательств».

Предлагаемый критерий самым непосредственным образом взаимосвязан с действующими положениями бюджетного законодательства (ст. 83 БК РФ). Если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В данном случае единственным условием для исследуемого критерия будет четкое определение правовой основы, источников и финансовых механизмов исполнения расходных обязательств по возлагаемым административно-процессуальным полномочиям.

В качестве примера можно привести относительно новый состав, квалифицируемый по ч. 2.1 ст. 13.21 «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации». Указанная административно-правовая норма введена Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 242-ФЗ¹ и предусматривает административную ответственность за опубликование в СМИ программ теле- и (или) радиопередач, перечней и (или) каталогов информационной продукции без размещения знака информационной продукции либо со знаком информационной продукции, не соответствующим категории информационной продукции.

¹ О внесении изменений в статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 12 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: федер. закон от 29 июля 2018 г. № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 31. Ст. 4831.

Наряду с этой административно-правовой нормой вышеуказанный закон ввел и новое административно-правовое предписание, содержащееся в ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹. Оно касается обязанности обозначить знаком информационной продукции соответствующие программы теле- и (или) радиопередач (п. 4.1).

Возложив на ОВД (полицию) дополнительные административно-процессуальные полномочия, связанные с составлением протоколов об административных правонарушениях по ч. 2.1 ст. 13.21 КоАП, законодатель ввел новый вид расходных обязательств, которые до принятия Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 242-ФЗ не исполнялись ни одним публично-правовым образованием. В итоге эти полномочия ОВД (полиция) вынуждены реализовывать за счет не обеспеченных и ничем не подкрепленных бюджетных обязательств.

Резюмируя обоснование пяти вышеизложенных критериев, необходимо предложить **методику их комплексного применения**.

Суть комплексного применения критериев заключается в последовательном установлении административно-правовых норм Особенной части КоАП, исключающих возможность применения ОВД (полицией) мер административной ответственности (основной составляющей административного принуждения). Все критерии могут быть соотнесены с любыми административно-правовыми нормами Особенной части КоАП.

Первый критерий **«Несоответствие объекта административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц ОВД (полиции)»** предусматривает одно условие, характеризующее принадлежность составов административных правонарушений к административно-процессуальной компетенции должностных лиц ОВД.

Второй критерий **«Наличие у иных субъектов административной юрисдикции контрольно-надзорных полномочий, предусматривающих возможность применения мер административного принуждения»** содержит два условия, характеризующие обстоятельства, при которых исключается административно-правовое воздействие должностных лиц ОВД (полиции) на правонарушителей.

¹ О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

Третий критерий **«Технико-юридические неточности административно-правовых норм КоАП, предусматривающие скрытые административно-юрисдикционные полномочия ОВД (полиции)»** содержит одно условие, характеризующее особенности применения юридической техники структурирования правового материала и совершенствования административно-процессуальных норм.

Четвертый критерий **«Отождествление уголовно-процессуальных и административно-процессуальных полномочий по декриминализованным противоправным деяниям»** предусматривает три условия, характеризующие особенности применения административно-правовых средств защиты нарушенных правоотношений.

Пятый критерий **«Возложение на ОВД (полицию) полномочий, реализуемых при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, за счет необеспеченных или неподкрепленных бюджетных обязательств»** предусматривает одно условие, характеризующее особенности правовых оснований, источников и финансовых механизмов исполнения расходных обязательств по возлагаемым административно-процессуальным полномочиям.

§ 3. Анализ видов административных наказаний: основные, дополнительные, альтернативные. Зарубежный опыт применения альтернативных наказаний.

Административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения. В известной мере такое наказание выполняет функцию предупреждения преступлений. Как правило, результаты правоприменения выражаются в моральном и материальном воздействии на правонарушителей. Некоторые виды наказания сочетают в себе моральное осуждение, материальное воздействие и временное ограничение прав нарушителя.

Административные наказания образуют стройную систему, определяемую общностью природы, оснований и целей их применения, возможностью их взаимозаменяемости. В соответствии с установленной ст. 3.3 КоАП классификацией административные наказания подразделяются на *основные* и *дополнительные*.

Основными являются такие административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний. К ним относятся предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу (за исключением права управления ТС), административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы.

Дополнительными являются такие административные наказания, которые могут назначаться как самостоятельно, так и присоединяться к основным наказаниям, усиливая потенциал их воздействия. То есть санкцией за административное правонарушение может быть основное, либо основное и дополнительное наказание. При этом необходимость применения дополнительного наказания обусловлена характером правонарушения, личностью виновного. Оно может быть назначено только в том случае, если это прямо предусмотрено в санкции применяемой нормы.

В качестве как *основного*, так и *дополнительного* административного наказания российский законодатель указывает конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления ТС соответствующего вида, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Российское законодательство об административных правонарушениях не содержит понятия «альтернативное наказание».

При этом в исследованной международной правоприменительной практике понятие «альтернативность наказания», как правило, понимается в двух значениях. Чаще всего альтернативность ассоциируется с заменой назначаемых наказаний менее суровыми альтернативными мерами правового воздействия. При этом в последнее время теории права исследуют словосочетание «альтернативность наказания» с точки зрения соотношения административных наказаний друг с другом. Например, в Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях говорится о необходимости «ревизии» видов административных наказаний, а также о проблемах «соотношения административных наказаний друг с другом при альтернативности их назначения»¹.

Таким образом на сегодняшний день действующее отечественное законодательство не предусматривает каких-либо критериев разграничения альтернативных наказаний от основных и дополнительных, и уж тем более не содержит их исчерпывающего перечня. В КоАП говорится, что законом «...могут быть предусмотрены особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений» (ч. 3 ст. 4.1 КоАП). Согласно российскому законодательству «альтернативность административных наказаний» проявляется в замене одного административного наказания на другое менее суровое административное наказание.

Анализируя положения КоАП, можно прийти к выводу о том, что к примерам замены административного наказания на менее суровое наказание следует относить **порядок, изложенный:**

– в ч. 3 ст. 3.4 КоАП «Предупреждение» и в ст. 4.4.1 КоАП «Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением», применяемый в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства (физических и юридических лиц) за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено используемой административно-правовой нормой;

¹ См.: пункт 4.1 § 4 «Административное наказание и его назначение» Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

– в ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП «Исполнение постановления о наложении административного штрафа», дающий возможность правонарушителю оплатить половину суммы наложенного административного штрафа за правонарушение в области дорожного движения, не позднее двадцати дней со дня вынесения соответствующего постановления;

– в ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП «Общие правила назначения административного наказания», предусматривающий назначение административного штрафа в размере 5 000 рублей в случаях, когда правонарушение в области дорожного движения зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, а санкции применяемой административно-правовой нормы влекут административное наказание в виде лишения права управления ТС или административного ареста;

– в ч. 2.2–2.3 ст. 4.1 КоАП, когда при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, административно-юрисдикционный орган может назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа (но не менее его половины), предусмотренного применяемой административно-правовой нормой (если минимальный размер штрафа для граждан составляет не менее 10 тысяч рублей, а для должностных лиц – не менее 50 тысяч рублей)¹;

– в ч. 3.6. ст. 4.1 КоАП, в случае, если при назначении административного наказания за грубое или повторное нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, суд, учитывая продолжительность проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства, придет к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации является чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания, назначает-

¹ Особенности назначения административного штрафа в отношении юридических лиц изложены в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

ся административное наказание в виде административного штрафа или административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Наряду с административными наказаниями к правонарушителям практикуется применение разнообразных принудительных мер административно-правового воздействия. При этом принципиальное отличие российского и зарубежного законодательства состоит в следующем.

В России указанные принудительные меры, как правило, не носят альтернативный характер, а применяются наряду с основными и дополнительными административными наказаниями. Например, при назначении административного наказания с возложением обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ в постановлении по делу об административном правонарушении судья устанавливает срок, в течение которого лицо обязано обратиться в соответствующую медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации (ч. 2 ст. 29.10 КоАП). По истечении срока лишения специального права управления транспортным средством соответствующего вида, водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), изъятые у правонарушителя, возвращаются после проверки знания им Правил дорожного движения (далее – ПДД), а за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП, также проводится медицинское освидетельствование данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством (ч. 4.1 ст. 32.6 КоАП).

В других государствах принудительные меры могут назначаться, как правило, взамен основных и (или) дополнительных административных наказаний (санкций). Например, в Республике Молдова даже при отсутствии оснований для привлечения к ответственности за правонарушение, могут применяться так называемые альтернативные меры безопасности в виде сноса несанкционированных строений и вырубки деревьев и кустарников (ст. 439-6 КоАП РМ), специальной конфискации имущества, предназначенного для совершения правонарушения (ст. 439-7 КоАП РМ). В Казахстане владельцы и пользователи гражданского и служебного оружия, совершившие правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность, вместо привлечения к административной ответственности

ности могут направляться на сдачу экзамена для проверки знаний правил безопасного обращения с оружием (ч. 2 ст. 52 КоАП РК). При этом постановление о направлении на проверку знаний правил безопасного обращения с оружием выносится органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 53-1 КоАП РК).

Исследование КоАП позволяет утверждать, что меры административно-правового воздействия применяются в соответствии с **порядком, изложенным:**

– в ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП и в ч. 2 ст. 29.10 КоАП «Постановление по делу об административном правонарушении», когда при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, судья может возложить обязанность на лицо, признанное больным наркоманией либо потребляющее наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию. При этом судья устанавливает срок, в течение которого лицо обязано обратиться в соответствующую медицинскую организацию или учреждение социальной реабилитации;

– в ч. 2 ст. 2.3 КоАП «Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность», когда с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних;

– в ст. 2.5 КоАП «Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания», когда указанные участники административно-правовых отношений несут не административную, а дисциплинарную ответственность за совершение перечисленных в указанной административно-правовой норме правонарушений;

– в ст. 2.9 КоАП «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения», когда судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правона-

рушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В ходе изучения зарубежного опыта применения альтернативных наказаний авторы пособия ориентировались на использование доступных официальных информационных источников, позволивших исследовать законодательство об административных правонарушениях в Казахстане, Азербайджане, Армении, Беларуси, Кыргызстане, Латвии, Литве, Молдове, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане и Украине. Кроме этого, были проанализированы нормативные акты отдельных административно-территориальных образований США и Великобритании, устанавливающие порядок привлечения к ответственности за совершение схожих по степени общественной опасности противоправных деяний (проступков).

Законодательство перечисленных государств романо-германской правовой семьи устанавливает схожий административно-процессуальный порядок, когда за одно административное правонарушение (проступок) может применяться основное или дополнительное наказание (взыскание). При этом в Казахстане Латвии, Молдове и Украине в отношении лиц, привлекаемых к административной ответственности, могут применяться альтернативные административным наказаниям меры административно-правового воздействия, которые в некоторых случаях не влекут административно-правовых последствий для правонарушителей.

В частности, законодательство Республики Казахстан (гл. 6 КоАП РК) предусматривает перечень административных взысканий, а также так называемых мер административно-правового воздействия, применяемых к правонарушителям в целях предупреждения совершения новых противоправных деяний.

Меры административно-правового воздействия применяются как наряду с наложением основного или дополнительного административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с примирением сторон (ст. 64 КоАП РК), либо при малозначительности административного правонарушения (ст. 64-1 КоАП РК). К таким «альтернативным» мерам административно-правового воздействия относятся:

- контрольная проверка знаний ПДД (ст. 53 КоАП РК);
- установление особых требований к поведению правонарушителя (ст. 53-1 КоАП РК);
- контрольная проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием (ст. 54 КоАП РК).

Так, в Казахстане на сдачу экзамена для контрольной проверки знания правил дорожного движения направляются водители транспортных средств, повторно в течение одного года после наложения административного взыскания допустившие нарушение: правил проезда перекрестков или пересечения проезжей части дороги (ч. 4 ст. 594 КоАП РК), правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона (ч. 4 ст. 596 КоАП РК), не предоставившие преимущества в движении транспортному средству оперативных и специальных служб с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ч. 3 ст. 598 КоАП РК), допустившие проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика (ч. 2 ст. 599 КоАП РК), а также не предоставившие преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ч. 2 ст. 600 КоАП РК). Постановление о направлении на проверку знания правил дорожного движения выносится уполномоченным органом (должностным лицом) уже после назначения административного наказания. На сдачу экзамена предоставляется двухмесячный срок. Количество попыток не ограничено. При несдаче водителем экзамена на знание ПДД в течение двух месяцев со дня получения постановления о направлении на экзамен (в том числе в случае неявки на экзамен) собранные материалы передаются в суд (ч. 9 ст. 795 КоАП РК, ч. 3 ст. 821 КоАП РК). После этого может быть вынесено судебное решение о прекращении действия права на управление транспортным средством соответствующего вида.

Следует отметить, что применяемая в Казахстане вышеуказанная принудительная мера существенным образом отличается от действующего в России порядка повторной проверки знаний ПДД (с одновременным выявлением медицинских противопоказаний к управлению транспортом).

Так, в соответствии с ч. 4.1 ст. 32.6 КоАП повторная проверка знаний ПДД в Российской Федерации проводится по истечении срока лишения специального права. При этом такая процедура не является какой-либо отдельной мерой административно-правового воздействия, а представляет непереносимое административно-предупредительное условие для возврата водительского удостоверения, изъятого у лица, подвергнутого административному наказанию.

Законодательство Республики Казахстан, напротив, выделяет три отдельные (указанные выше) меры административно-правового воздействия, которые могут применяться в качестве альтернативы

административным наказаниям при освобождении от административной ответственности по предусмотренным законом основаниям.

В соответствии с ч. 2 ст. 52 КоАП РК мера административно-правового воздействия в виде проверки знаний ПДД Казахстана может применяться как наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности. Таким образом, проверка знаний ПДД может применяться за повторное (в течение года) нарушение правил проезда перекрестков (ч. 4 ст. 594 КоАП РК) или правил встречного разезда или обгона (ч. 4 ст. 596 КоАП РК), за нарушение правил остановки или стоянки (ч. 3 ст. 598 КоАП РК), за повторный проезд на запрещающий сигнал светофора (ч. 2 ст. 599 КоАП РК) или за повторное непредставление преимущества в движении пешеходам (ч. 2 ст. 600 КоАП РК).

Аналогичное правило распространяется на правоотношения, связанные с нарушением правил владения и использования гражданского и служебного оружия (ст. 53-1 КоАП РК). В таких случаях на сдачу экзамена для проверки знаний правил безопасного обращения с оружием направляются владельцы и пользователи гражданского и служебного оружия, допустившие стрельбу из огнестрельного, газового, электрического (за исключением случаев самообороны), пневматического и метательного оружия в населенных пунктах и в не отведенных для этого местах (ч. 1 ст. 436 КоАП РК), нарушившие установленный порядок приобретения, передачи, учета, хранения, использования, перевозки, ввоза (вывоза) и транзита по территории Республики Казахстан гражданского, служебного, наградного, коллекционного оружия, патронов к нему (ч. 1 ст. 484 КоАП РК), неправоммерно применившие огнестрельное, огнестрельное бесствольное, газовое оружие, газовое оружие с возможностью стрельбы патронами травматического действия, пневматическое, метательное и электрическое оружие (ч. 1 ст. 485 КоАП РК), не соблюдающие процедурные сроки регистрации (перерегистрации) гражданского, служебного, наградного, коллекционного оружия (ч. 1 ст. 486 КоАП РК). Постановление о направлении на проверку знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием выносится аналогично (ч. 3-1 ст. 821 КоАП РК).

Еще одним примером использования альтернативных наказаний мер административно-правового воздействия является установление особых требований к поведению правонарушителя (ст. 54 КоАП РК).

При рассмотрении дела об административном правонарушении по ходатайству участников производства и (или) органов внутренних дел судом могут быть установлены особые требования **на срок от трех месяцев до одного года** к поведению лица, привлекаемого к административной ответственности. Данная мера административно-правового воздействия может применяться к лицам: совершившим противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений (ст. 73 КоАП РК), умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 73-1 КоАП РК), побои (ст. 73-2 КоАП РК), не выполняющим обязанностей по воспитанию детей (ст. 127 КоАП РК), вовлекающим несовершеннолетних в совершение административных правонарушений (ст. 128 КоАП РК), доводящим несовершеннолетних до состояния опьянения (ст. 131 КоАП РК), совершившим мелкое хулиганство (ст. 434 КоАП РК), хулиганство в несовершеннолетнем возрасте (ст. 435 КоАП РК), допустившим стрельбу из огнестрельного, газового, пневматического, метательного и электрического оружия, применение пиротехнических изделий в населенных пунктах (ст. 436 КоАП РК), дважды в течение года подвергшимся административному взысканию за распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения (ч. 4 ст. 440 КоАП РК), распивающим алкогольные напитки или появляющимся в общественных местах в состоянии опьянения отдельным категориям лиц (беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, инвалидам 1 и 2 групп, а также женщинам в возрасте свыше 58 лет, мужчинам свыше 63 лет и мужчинам, в одиночку воспитывающим детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста) (ч. 5 ст. 440 КоАП РК), повторно в течение года после наложения административного взыскания допустившим нахождение в ночное время несовершеннолетних в развлекательных заведениях или вне жилища без сопровождения законных представителей (ч. 3 ст. 442 КоАП РК), допустившим проявление вандализма в несовершеннолетнем возрасте (ст. 448 КоАП РК), нарушившим защитное предписание, вынесенное органом внутренних дел (ст. 461 КоАП РК), совершившим незаконные приобретение, передачу, реализацию, хранение, ношение, перевозку оружия (ст. 482 КоАП РК), повторно в течение года после наложения административного взыскания неправомерно применившим огнестрельное, огнестрельное бесствольное, газовое оружие, газовое оружие с возможностью стрельбы патронами травматического

действия, пневматическое, метательное и электрическое оружие (ч. 2 ст. 485 КоАП РК).

Вышеуказанная мера административно-правового воздействия предусматривает в полном объеме или отдельно запрет:

- вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;
- приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное и другие виды оружия;
- несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних;
- употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

При установлении особых требований к поведению лица, совершившего административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, для охраны и защиты потерпевшего и членов его семьи суд в исключительных случаях вправе применить на срок до тридцати суток меру административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища.

В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены обязанности являться в органы внутренних дел для профилактической беседы от одного до четырех раз в месяц¹.

Законодательство Латвии предусматривает не только назначение основных и дополнительных административных наказаний, но и применение альтернативных административным взысканиям принудительных средств воспитательного характера (гл. 2 и 3 ЛКоАП).

В Латвии административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения четырнадцатилетнего возраста (ст. 12 ЛКоАП). При этом к несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет за совершение административного правонарушения могут быть применены при-

¹ О профилактике правонарушений: закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 г. № 271-IV // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30657323; О профилактике бытового насилия: закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 г. № 214-IV // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30525680 (дата обращения: 24.04.2019).

нудительные средства воспитательного характера. Определенные законом принудительные образовательные меры могут быть так же применены и к несовершеннолетним в возрасте от 11 до 14 лет, если они совершили правонарушение, за которое законом предусмотрена административная ответственность (ст. 12.1 ЛКоАП).

Рассматривать материалы или дела об административных правонарушениях, а также решать вопросы о применении принудительных средств воспитательного характера к несовершеннолетним уполномочены административные комиссии самоуправлений (ст. 210 ЛКоАП). В связи с этим в каждом из 109 краев и 9 республиканских городов Латвии (самоуправлений) созданы подкомиссии по делам детей соответствующих административных комиссий. Подкомиссии по делам детей рассматривают дела об административных правонарушениях, допущенных несовершеннолетними, а также связанных с физическим или эмоциональным насилием в отношении ребенка (ст. 172.2 ЛКоАП), с оставлением ребенка, не достигшего возраста 7 лет, без родительского надзора (ст. 172.4 ЛКоАП), с невыполнением обязанностей по заботе о ребенке (ст. 173 ЛКоАП).

В процессе рассмотрения дела об административном правонарушении, любая административная институция (должностное лицо) вправе вынести постановление о пересылке дела об административном правонарушении административной комиссии самоуправления для решения вопроса о применении принудительных средств воспитательного характера к несовершеннолетнему (ст. 275 ЛКоАП). При этом собранные административные материалы пересылаются для рассмотрения административной комиссии самоуправления по месту жительства несовершеннолетнего (ст. 269 ЛКоАП).

Закон Латвийской Республики «О детях и семье» определяет виды соответствующих принудительных средств и порядок их применения¹. Целями их реализации является: формирование и закрепление ценностных ориентаций у ребенка в интересах общества; ориентация ребенка на воздержание от незаконных действий; реинтеграция ребенка с отклонениями социального поведения в общество.

К детям могут применяться следующие меры принуждения:

- 1) предупреждение;
- 2) наложение обязательства приносить извинения у потерпевшего при его согласии встретиться с виновником;

¹ О детях и семье: закон Латвийской Республики от 31 октября 2002 г. // Латвийский журнал, 168 (2743), 19.11.2002; Корреспондент Сейма и Кабинета Министров Латвийской Республики, 23, 12.12.2002.

- 3) передача ребенка родителям или опекунам, а также другим лицам, учреждениям или организациям;
- 4) наложение на ребенка, достигшего 15 лет и имеющего доход, обязанности возместить понесенный ущерб;
- 5) назначение поведенческих ограничений;
- 6) возложение обязанности на выполнение общественных работ;
- 7) помещение в детское социальное исправительно-воспитательное учреждение.

Продолжительность, условия и порядок применения к несовершеннолетнему принудительных средств воспитательного характера определяется специальным мировым соглашением, заключаемым через посредников Государственной службы пробации. По истечении срока, указанного в мировом соглашении (до 6 месяцев), Государственная служба пробации отчитывается перед судом о результатах применения в отношении несовершеннолетнего принудительных средств воспитательного характера.

В свою очередь суд или административная комиссия сообщают о выполнении условия мирового соглашения потерпевшему или его представителю. До этого судья или административная комиссия с согласия родителей (опекуна) ребенка или ребенка может наложить на ребенка обязанность лечиться от алкоголя, наркотических, психотропных или токсических веществ или другой зависимости, поместив такого несовершеннолетнего в социальную коррекционную школу.

Наиболее распространенными принудительными мерами воспитательного характера в Латвии являются различные поведенческие ограничения, при назначении которых ребенок обязан выполнять определенные действия или воздерживаться от выполнения определенных действий.

Поведенческие ограничения для ребенка могут составлять от 30 дней до одного года. В этот период суд может:

- 1) запретить посещение определенных общественных мест;
- 2) запретить встречи с определенными лицами;
- 3) обязать находиться по месту жительства в определенное время суток;
- 4) обязать периодически (от одного до четырех раз в месяц) появляться для регистрации в Государственной полиции;
- 5) обязать участвовать в программах социальной коррекции и социальной помощи;
- 6) обязать продолжить базовое образование;
- 7) обязать прийти на консультацию к психологу, врачу или другому специалисту.

Судья или административная комиссия могут назначить одно или несколько поведенческих ограничений, при этом ограничения 1–4 назначаются только судьей.

Обязанность ребенка выполнять общественные работы может составлять от 10 до 40 часов. В этот период ребенок вовлекается в общественно-полезную работу, выполняемую бесплатно по месту его проживания в свободное от основной работы и обучения время. Кабинет министров Латвии устанавливает запреты и ограничения при приеме на работу ребенка при выполнении общественных работ.

Передача несовершеннолетнего ребенка родителю или опекуну, а также другому лицу, учреждению или организации может быть проведена на срок от шести месяцев до одного года.

Ребенок может быть помещен в социальное исправительное учебное заведение на срок от одного года до трех лет. При определении продолжительности указанной принудительной меры в образовательном учреждении социальной коррекции судья учитывает начало и конец учебного года, а также уровень образования ребенка и необходимость продолжения образования. Если есть основания полагать, что ребенок будет избегать помещения в учебное заведение по социальной коррекции или если в нем будет поставлена под угрозу жизнь и здоровье ребенка или других лиц, судья принимает решение о помещении ребенка в государственное полицейское профилактическое учреждение для детей на срок, не превышающий 10 дней.

Административное законодательство Республики Молдова предусматривает применение альтернативных административным наказаниям мер безопасности в целях устранения последствий противоправных деяний (гл. IV и V-1 КоАП РМ).

В частности, одной из таких мер безопасности является выдворение, состоящее в принудительном удалении с территории Республики Молдова иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших предусмотренное КоАП РМ правонарушение. В отличие от Российской Федерации, где выдворение применяется в качестве основного или дополнительного административного наказания, в Молдове оно таковым не является, а представляет собой процедуру реализации упомянутой меры безопасности. Так, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не могут быть выдворены незамедлительно, судебная инстанция может постановить взятие их на государственное содержание с размещением на срок не более шести месяцев в Центре временного размещения иностранцев. В случае, если выдворение сопровождается каким-либо административным наказанием (например, в виде ареста)

процедура выдворения осуществляется после полного исполнения соответствующего наказания.

Еще одной мерой безопасности является снос несанкционированных строений и вырубка деревьев и кустарников. Эта мера может назначаться в судебном порядке, даже если ответственность за правонарушение была устранена или производство о правонарушении прекращено. Снос несанкционированных строений и вырубка деревьев и кустарников выполняются правонарушителем за свой счет или органами местного публичного управления за счет собственника.

Третьей мерой безопасности является специальная конфискация – принудительная и безвозмездная передача имущества в собственность государства. Абсолютно нехарактерная отечественному законодательству особенность законодательства Молдовы состоит в том, что данная мера безопасности не является административным наказанием.

В случае, когда этого имущества больше не существует, оно не найдено или не может быть восстановлено, конфискуется эквивалент его стоимости. По общему правилу специальной конфискации подлежит имущество:

- использованное или предназначенное для совершения правонарушения;
- полученное вследствие совершения правонарушения, а также любые доходы от этого имущества;
- переданное с целью склонения к совершению правонарушения или для вознаграждения правонарушителя;
- принадлежащее вопреки установленному законодательством режиму и выявленное в ходе производства о правонарушении;
- превращенное или преобразованное из имущества, полученного в результате правонарушения и из доходов от этого имущества.

Специальная конфискация назначается судебной инстанцией по ходатайству констатирующего субъекта. До вынесения постановления о специальной конфискации констатирующий субъект дает распоряжение о возврате собственнику или законному владельцу скоропортящихся продуктов с конфискацией при этом эквивалента их стоимости. Если имущество, полученное вследствие совершения преступлений, и доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества или его стоимости, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него. Специальная конфискация может применяться, если даже лицо,

совершившее правонарушение, было освобождено от ответственности за правонарушение.

Законодательство Азербайджана (гл. 4 КоАП АР), Армении (гл. 3 КоАП РА), Беларуси (гл. IV КоАП РБ), Кыргызстана (гл. 5 КоАО КР), Литвы (раздел 2 КоАП ЛР), Узбекистана (гл. III КРУоАО), Таджикистана (гл. 4 КоАП РТ) и Туркменистана (гл. 5 КТоАП) предусматривает только основные и дополнительные виды административных взысканий. Поэтому в этих государствах не была установлена исследуемая практика применения альтернативных мер административно-правового воздействия.

Проведенный **анализ российского и зарубежного опыта в части возможности применения альтернативных видов наказаний** за административные правонарушения позволяет сделать вывод о сложившейся системе основных, дополнительных юридических санкций, а также альтернативных им принудительных мер воздействия на правонарушителей.

Указанные альтернативные меры выражаются в замене назначенного административного наказания на менее суровую юридическую санкцию, не предусмотренную используемой административно-правовой нормой, или в применении к правонарушителям разнообразных принудительных мер административно-правового воздействия, в том числе психолого-педагогического характера.

Сравнительный анализ российского и доступных зарубежных Кодексов об административных правонарушениях свидетельствует об отсутствии в российском законодательстве некоторых видов административных наказаний и альтернативных им мер административно-правового воздействия, которые всецело отвечают современным социальным запросам общества.

Целесообразность законодательного ограничения несвойственных полномочий ОВД (полиции) позволяет утверждать, что указанная задача предполагает изучение возможности применения альтернативных видов наказаний не только сотрудниками ОВД (полиции), но и должностными лицами иных субъектов административной юрисдикции.

§ 4. Полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний

Анализ полномочий ОВД (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний обусловлен целесообразностью упрощения административных процедур исследуемого юрисдикционного производства. Требующие оптимизации полномочия должностных лиц ОВД (полиции) имеют место на процессуальных стадиях:

– *подготовки к рассмотрению*, а также *рассмотрения дела по существу*;

– *обращения к исполнению*, а также непосредственного *приведения к исполнению* постановления по делу.

В ходе *подготовки дела к рассмотрению* должностное лицо ОВД (полиции) выполняет действия, которые существенно затрудняют реализацию его процессуальной компетенции, предусмотренной гл. 29 КоАП, а именно: выясняют причины неявки извещенных о рассмотрении дела участников производства для последующего принятия решения о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении дела (п. 4 ч. 1 ст. 29.7 КоАП); удовлетворяют ходатайство лица, в отношении которого ведется производство¹ о рассмотрении дела по месту его жительства (ст. 29.5, п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП).

Первое обстоятельство связано с необходимостью откладывать рассмотрение дела в связи с отсутствием объективной информации о причинах неявки надлежащим образом извещенных участников производства. Выяснение этих причин, а также поиск и обеспечение явки таких лиц в ОВД (полиции) всегда влекут значительные временные затраты и отвлекают должностных лиц ОВД (полиции) от исполнения иных не менее важных оперативно-служебных задач. Реализация указанных полномочий полна архаизма и создает необоснованные трудности, связанные, например, с необходимостью устанавливать местонахождение неработающего и (или) отсутствующего по месту жительства лица. В результате сотрудники ОВД (полиции) вынуждены предпринимать соответствующие меры, явно несоразмерные со степенью общественной опасности таких лиц. Подобного рода «административно-процессуальный розыск» не имеет ничего общего с производством по делу об адми-

¹ За исключением осуществляемого в форме административного расследования, а также обычного производства по ст. 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП.

нистративном правонарушении, а также с предусмотренными законом полномочиями ОВД (полиции). Так, согласно экспертному мнению опрошенных должностных лиц ОВД, на поиск и обеспечение явки участвующих в производстве лиц уходит по меньшей мере половина времени, затрачиваемого на само административное производство.

Наряду с этим в силу возможности современных информационных средств учета результатов применения предусмотренных КоАП мер административно-правового воздействия (модуль «Адмпрактика» СООП ИСОД МВД России), а также иных государственных информационных ресурсов (ГИС ГМП), в том числе социального взаимодействия МВД России с иными участниками административно-правовых отношений (портал предоставления Государственных услуг), указанный административно-процессуальный порядок не имеет существенной результативности, утратил ранее имевшую место актуальность и является излишним. Например, за 2 года использования модуля «Административная практика» сотрудниками подразделений по исполнению административного законодательства территориальных органов МВД России в него внесено порядка 76 млн учетных записей о лицах, совершивших административные правонарушения. Ежедневно в указанный банк заносится информация по 25 тыс. делам об административных правонарушениях¹.

Современная административная практика свидетельствует о необходимости интеграции в КоАП более четких положений (по сравнению с имеющимися в ч. 2 ст. 25.1 и ч. 3 ст. 25.4 КоАП), предусматривающих возможность рассмотрения дела об административном правонарушении без участия любого подлежащего приводу участника производства (ч. 1 ст. 27.15 КоАП), при наличии данных о надлежащем извещении такого лица о месте и времени рассмотрения дела. Аргументом в пользу упрощения процедуры подготовки к заочному рассмотрению дела являются судебные решения по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения². Такой эффективный подход при подготовке к рассмотрению дел нашел отражение в Обзоре судебной практики Верховного Суда № 4³.

¹ Обзор о состоянии работы с Сервисом обеспечения охраны общественного порядка единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. исх. № 1/7110 от 27.06.2018.

² См., например, постановление Верховного Суда РФ от 01.07.2016 № 2-АД16-4.

³ БВС РФ, № 10, октябрь, 2017 (начало), БВС РФ, № 11, ноябрь 2017 (окончание).

Второе обстоятельство связано с необходимостью обеспечения участия лица, привлекаемого к административной ответственности, в процедуре рассмотрения дела. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту его жительства. По мнению большинства опрошенных респондентов, такой административно-процессуальный механизм используется для того, чтобы потом избежать необходимости поиска и привода привлекаемого к ответственности лица (т. е. избежать излишней процессуальной функции). В результате от последнего в буквальном смысле «настоятельно требуется заявить» такое ходатайство. На его основании выносится определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение в территориальный орган МВД России по месту жительства вышеуказанного лица (п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП). Утрата актуальности подобного «транзитно-почтового» рассмотрения дела об административном правонарушении подтверждается результатами исследования. Так, анализ административных материалов, составленных сотрудниками полиции ГУ МВД России по г. Москве (без учета данных ГИБДД и подразделений по вопросам миграции), свидетельствует о том, что ежегодно «в почте зависает» более 25 % всей административной практики (117,3 тыс. из 451,1 тыс. административных протоколов были направлены для рассмотрения по месту жительства привлекаемого к административной ответственности лица). Более того, зачастую неоднократная почтовая пересылка изначально собранных административных материалов дела (как правило, для доработки), неизбежно приводила к постепенному истечению сроков давности, что в отдельных случаях позволяло правонарушителям избежать административной ответственности. В связи с этим в рамках организационно-методического обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ГУ МВД России по г. Москве были разработаны типовые алгоритмы действий должностных лиц ОВД, позволяющие избежать таких ситуаций. При этом были учтены особенности правоприменительной практики¹. В частности, в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте рассмотрения. Поскольку КоАП не содержит каких-либо ограни-

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5. Пункт 6.

чений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (в т. ч. посредством СМС-сообщения, в случае письменного согласия лица на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату).

В связи с изложенным существенному упрощению административной процедуры подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении могут способствовать соответствующие изменения, которые необходимо внести в предусмотренный ст. 25.15 КоАП порядок извещения участников административного производства. Наряду с этим в ч. 1.2 ст. 29.5 КоАП целесообразно предусмотреть положение, обязывающее рассматривать дело об административном правонарушении, посягающем на общественный порядок и общественную безопасность, по месту его выявления.

Необходимо существенно упростить процедуры *разрешения дела по существу*. На сегодняшний день они затруднены отсутствием критерия для установления размера взыскания в пределах предусмотренной административной санкции. Определять такой размер целесообразно с помощью такого признака объективной стороны административного правонарушения, как его повторность. Она означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию (ст.4.6 КоАП). Повторность имеет абсолютно-значимый квалифицирующий характер, который указывает на высокую степень общественного вреда противоправного деяния, совершенного виновным лицом. Поэтому повторность может являться основанием для назначения наказания, соответствующего максимальному размеру административного штрафа, предусмотренного административно-правовой нормой Особенной части КоАП.

Анализ экспертного мнения должностных лиц территориальных органов МВД России, наделенных полномочиями выносить постановления о назначении административного штрафа, свидетельствует о том, что в результате реализации предложенных мер в среднем на 10–15 % снизится объем денежного эквивалента назначаемых штрафов. Однако при этом удастся добиться большего на 5–7 % показателя по уплаченным (взысканным) административным штрафам. В среднем ежегодный объем штрафных санкций, налагаемых должностными лицами территориальных органов

МВД России на районном уровне¹, снизится с 8,68 до 7,59 млрд рублей (без учета ГИБДД), а объем взыскиваемых средств, напротив, возрастет с 6,16 до 6,53 млрд рублей.

С учетом этого назрела необходимость законодательного закрепления порядка определения размера административного штрафа, назначаемого в пределах санкции ст. Особенной части КоАП. Для этого статью 4.1 КоАП целесообразно дополнить положением, определяющим, что при назначении административного наказания лицу, считающемуся подвергнутым административному наказанию, размер административного штрафа должен приравниваться к максимальному размеру административного штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей административно-правовой нормы Особенной части КоАП. Во всех остальных случаях размер административного штрафа должен приравниваться к минимальному размеру указанной санкции.

В ходе *обращения к исполнению* вынесенного постановления должностные лица ОВД (полиции) реализуют полномочие, затрудняющее процедуру незамедлительного объявления постановления о назначении административного штрафа и вручении его копии заинтересованным лицам (ч. 1 ст. 31.3 КоАП).

В соответствии с частями 1 и 2 ст. 29.11 КоАП при отсутствии такой возможности копия постановления в течение трех дней должна быть выслана таким лицам по почте заказным почтовым отправлением. Доставка (вручение) почтовых отправлений осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О почтовой связи»² и рядом подзаконных актов, определяющих правила оказания услуг почтовой связи³. В свою очередь, взаимодействие подразделений по исполнению административного законодательства территориальных органов МВД России с региональными подразделениями ФГУП «Почта России» по рассылке постановлений могла бы осуществляться на основании государственных контрактов на оказание услуг почтовой связи. Подобная практика используется подразделениями ГИБДД МВД России. Так, между ними и ФГУП «Почта

¹ Без учета должностных лиц строевых подразделений ДПС ГИБДД и ЦАФАП ГИБДД территориальных органов МВД России на региональном уровне.

² О почтовой связи: федер. закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3697.

³ Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи: приказ Минкомсвязи России от 31 июля 2014 г. № 234 Об утверждении нормативов частоты сбора из почтовых ящиков, обмена, перевозки и доставки письменной корреспонденции, а также контрольных сроков пересылки письменной корреспонденции: приказ Минкомсвязи России от 4 июня 2018 г. № 257.

России» создан информационный канал связи, посредством которого происходит взаимное информирование о статусе направленной копии постановления и ее получении лицом, привлеченным к административной ответственности.

Использование такой технической возможности позволяет сотрудникам ОВД (полиции) избежать несвойственной функции, связанной с распечаткой и помещением в конверты отправляемых по почте копий процессуальных документов. Эти технические функции в большей степени свойственны сотрудникам почтовой службы. Поэтому «распечатка», «конвертование», «рассылка», «фиксирование информации о получении адресатами указанной корреспонденции», а также информирование об этом подразделений по исполнению административного законодательства посредством информационного канала связи может осуществляться сотрудниками ФГУП «Почта России».

Анализ экспертного мнения должностных лиц ОВД (полиции), наделенных полномочиями выносить постановления о назначении административного штрафа, свидетельствует о том, что в результате исключения вышеуказанной несвойственной технической функции результативность административной практики в сферах, не связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, может возрасти на 30–40 %.

В ходе непосредственного *приведения к исполнению* постановления по делу должностные лица ОВД (полиции) реализуют полномочие, не способствующее упрощению процедуры исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа. В частности, оно подразумевает возможность отсрочки до одного месяца или рассрочки до трех месяцев уплаты административного штрафа (ст. 31.5 КоАП). Анализ экспертного мнения должностных лиц ОВД (полиции), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, свидетельствует о том, что при назначении суммы штрафа, превышающей 30 тыс. рублей, указанный процессуальный механизм применяется по каждому пятому такому постановлению. Однако в конечном итоге результативность применения отсрочек и рассрочек уплаты административного штрафа все равно оказывается низкой. По большинству постановлений с отсроченной или рассроченной уплатой штрафа сотрудникам ОВД (полиции) приходится инициировать процедуру принудительного исполнения данного административного наказания в порядке, предусмотренном в ч. 5 ст. 32.2 КоАП.

Реализация данного полномочия сопряжена с отвлечением должностных лиц ОВД (полиции) на исследование объективности обстоятельств, подтверждающих невозможность уплаты административного штрафа в установленный срок, а также сведений, характеризующих материальное положение правонарушителя (например, справка о доходах, о наличии иждивенцев и т. д.).

Подобного рода обстоятельства подтверждаются фактами использования возможности неоднократного назначения отсрочки для заведомо неоправданного затягивания процесса исполнения административного наказания со стороны лиц, привлекаемых к административной ответственности.

В итоге незначительная отсрочка (на 1 месяц) и рассрочка (на 3 месяца) существенным образом не решает проблему своевременности уплаты административных штрафов. Ограничение вышеуказанной избыточной функции в административно-процессуальной компетенции должностных лиц позволит эффективно структурировать правоприменительную деятельность последних. Кроме этого, исключение из положений ч. 1, 2 и 4 ст. 31.5 КоАП словосочетаний «должностное лицо» и «должностным лицом» существенно не отразится на имущественных интересах лиц, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях.

Упрощение вышеуказанных избыточных технических функций видится в полном переходе на составление административного материала с использованием ЭВМ и специализированного программного обеспечения с возможностью коммуникации с ИСОД МВД России.

Наряду с объективными социально-экономическими факторами обстоятельством, препятствующим своевременной уплате штрафов, является отсутствие права должностных лиц ОВД (полиции) требовать у правонарушителя обязательного предоставления копии документа, свидетельствующего об уплате штрафа (отменено в 2007 году)¹. Привлеченный к административной ответственности лишь в сугубо добровольном порядке может предоставить некий «документ, свидетельствующий об уплате административного штрафа», а зачастую вообще не предпринимать таких действий в полной уверенности, что информация об оплате уже содержится в ГИС ГМП.

¹ Часть 4 ст. 32.2 КоАП РФ признана утратившей силу Федеральным законом от 24.07.2007 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

В связи с изложенным совершенствованию должен быть подвергнут порядок организации электронного взаимодействия ОВД (полиции) со службой судебных приставов-исполнителей.

Ежегодно по материалам ОВД (полиции) судами выносятся около 125 тыс. постановлений о назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Это административное наказание назначалось судьями при рассмотрении 3,3 % дел об административных правонарушениях.

Лица, в отношении которых наказание исполнялось в форме контролируемого самостоятельного выезда (90 585 постановлений или 71,5 % от их общего числа) были обязаны покинуть пределы страны в течение 5 дней после дня вступления в силу соответствующего постановления судьи. Контроль за исполнением указанной процедуры осуществлялся подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России (п. 7 ст. 32.10 КоАП).

Для обеспечения исполнения административного наказания в форме официальной передачи выдворяемых правонарушителей представителям властей иностранных государств (36 020 постановлений или 28,5 % от их общего числа), применялось помещение таких лиц в специальные учреждения полиции в порядке, предусмотренном ст. 27.19 КоАП. Учреждения являются некоммерческими организациями, созданными в организационно-правовой форме федерального казенного учреждения – Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии (ФКУ ЦВСИГ). Указанные учреждения находятся в подчинении территориальных органов МВД России на региональном уровне. Примерный (типовой) распорядок дня указанных специальных учреждений полиции утвержден приказом МВД России от 30 декабря 2016 г. № 935¹.

Однако, согласно данным ГИАЦ МВД России², фактически выдворенными оказались лишь 66 080 лиц, в том числе 43 197 (71,8 %) в форме самостоятельного контролируемого выезда

¹ Об утверждении Примерного (типового) распорядка дня специальных учреждений МВД России или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворения за пределы РФ, депортации или реадмиссии: приказ МВД России от 30 декабря 2016 г. № 935 (зарегистрировано в Минюсте России 26.09.2017 № 48324).

² Ф.577 КН.15 январь – декабрь 2018 г. Разделы 2, 4, 6. Сведения о рассмотрении дел об административных правонарушениях. Листы 84, 87.

и 22 883 (34,6 %) в форме принудительного перемещения через государственную границу. Указанное соотношение количества вынесенных судом постановлений с числом реально покинувших страну правонарушителей, свидетельствует о наличии определенной проблемы, связанной с приведением в исполнение **постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (ст. 31.4, 32.9, 32.10 КоАП)**. В частности, она состоит в том, что до настоящего времени не разработан подзаконный механизм реализации контрольных полномочий, возложенных на ОВД (полицию). Помимо этого, необходима разработка перечня должностных лиц ОВД, уполномоченных осуществлять такой контроль.

Для этого ч. 7 ст. 32.10 КоАП целесообразно изложить в следующей редакции: «7. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. Порядок контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации».

Ежегодно по материалам ОВД (полиции) судами выносятся около 400 тыс. постановлений о назначении административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу. Соответствующие решения принимались по 10,5 % рассмотренных дел об административных правонарушениях. За анализируемый период судьями вынесено 394 882 постановления о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники.

По истечении срока лишения специального права лицу, подвергнутому данному виду административного наказания, возвращаются изъятые у него документы, свидетельствующие о наличии соответствующего права (ч. 4 ст. 32.6 КоАП). При совершении правонарушений в области дорожного движения изъятое водительское удостоверение возвращается после проверки знаний ПДД. Если правонарушение связано с управлением транспортным средством в состоянии опьянения (ч. 1 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП), то в соответствии с ч. 4.1 ст. 32.6 КоАП для возврата водительского удостоверения требуется также медицинское освидетельствование водителя на наличие медицинских противо-

показаний к управлению транспортным средством. Кроме этого, для возврата удостоверения водителю необходимо уплатить наложенные на него штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения. Перечень выполняемых юридических действий содержится в Правилах возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами¹.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что упрощению административной процедуры приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права управления транспортным средством препятствуют два обстоятельства.

Первое из них связано с несвоевременным направлением в Госавтоинспекцию копии постановления суда о рассмотрении дела об административном правонарушении и назначении указанного наказания.

Второе обстоятельство связано с необходимостью устанавливать лиц, уклоняющихся от сдачи в Госавтоинспекцию водительского удостоверения. Так, в течение трех рабочих дней после вступления в законную силу постановления водительское удостоверение должно быть сдано в подразделение Госавтоинспекции, исполняющее данный вид административного наказания.

Во многом этому способствует отсутствие в законодательстве такой эффективной меры обеспечения исполнения постановления по делу об административном правонарушении, как административный залог транспортного средства до момента начала исполнения административного наказания. Существующий механизм временного изъятия транспортного средства (задержание транспортного средства как мера обеспечения производства по делу) направлен лишь на пресечение административного правонарушения и не обеспечивает дальнейшее производство, а также исполнение назначенного виновному наказания, поскольку автомобиль, которым управлял водитель в состоянии опьянения, может быть передан другому водителю (например, родственнику и иному лицу, вписанному в страховой полис ОСАГО, который, в частности, в момент выявления административного правонарушения находился в автомобиле). В лучшем случае это лишь мотивирует лицо, привлекаемое к адми-

¹ Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами: Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1191 (ред. от 10.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 47. Ст. 6551.

нистративной ответственности, умышленно уклоняться от сдачи водительского удостоверения, а в худшем и вовсе не исключает возможности того, что после оформления соответствующего протокола управление автомобилем будет передано вновь водителю, находящемуся в состоянии опьянения. Объективность второго обстоятельства подтверждается наличием соответствующей законодательной инициативы¹. Целью административного наказания как установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения является предупреждение совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП). Реализация указанной цели в аспекте общей и частной превенции обеспечивается посредством неотвратимости наказания и за счет введения таких мер юридической ответственности, которые, будучи соразмерными и справедливыми, позволяют в конкретных обстоятельствах стимулировать участников правовых отношений к правомерному поведению. В эффективности и своевременности наделяния сотрудников ОВД (полиции) такими полномочиями уверено 59 % участников социологического опроса.

Ежегодно по материалам ОВД (полиции) судами выносятся около 700 постановлений о назначении административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до семи лет. Удельный вес применения этой наказательной меры административно-правового воздействия составляет ровно одну сотую процента. Со дня вступления в силу ст. 20.31 КоАП (20 января 2014 г.) по настоящее время административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения применялся в качестве дополнительного наказания в отношении 519 граждан. При этом только за 2018 г. выявлено и пресечено 44 факта нарушения такого административного запрета со стороны лиц, подвергнутых указанному административному наказанию (ч. 5 ст. 20.25 КоАП).

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к адми-

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части введения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде залога за задержанное транспортное средство): проект Федерального закона № 1050356-6. Принят в первом чтении (9002-6 ГД от 20.05.2016) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (дата обращения: 01.06.2019).

нистративной ответственности (ст. 32.14 КоАП). При этом административную процедуру приведения к исполнению такого постановления затрудняют две особенности.

Одна из них связана с наличием у ОВД (полиции) административно-процессуальных полномочий, изложенных в ч. 2 ст. 32.14 КоАП и предусматривающих ведение списка лиц, которым назначен этот вид административного наказания. Список предназначен для обеспечения контроля за исполнением административного запрета. Содержащиеся в списке сведения являются открытыми. Доступ к ним осуществляется на бесплатной основе посредством сети «Интернет». Вместе с тем такой контроль выходит за пределы полномочий сотрудников ОВД (полиции).

Наряду с этим функции по исполнению судебных актов, а также правоприменительные функции в установленной сфере деятельности осуществляет ФССП России¹. В соответствии с подпунктом 5 пункта 6 Положения о ФССП России данный ФОИВ осуществляет полномочия, связанные с формированием и ведением банков данных, содержащих сведения, необходимые для выполнения задач.

Проведенный анализ полномочий должностных лиц ОВД (полиции) в сфере назначения и исполнения отдельных видов административных наказаний свидетельствует о том, что определенная часть таких полномочий выходит за рамки компетенции сотрудников ОВД (полиции).

По результатам анализа внесены предложения, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации.

Освобождение должностных лиц ОВД (полиции) от излишних (несвойственных) полномочий даст возможность повысить эффективность осуществляемого ими производства по делам об административных правонарушениях.

В следующем параграфе предложена методика противодействия попыткам возложения на должностных лиц ОВД (полиции) несвойственных функций.

¹ Вопросы Федеральной службы судебных приставов: указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4111.

§ 5. Методика противодействия попыткам возложения на органы внутренних дел (полиции) несвойственных функций, связанных с назначением и исполнением административных наказаний

1. Цель и задачи методики

1.1. Настоящая методика противодействия попыткам возложения на ОВД (полиции) несвойственных функций, связанных с назначением и исполнением административных наказаний (далее – Методика) разработана в целях установления единого порядка проведения анализа реализуемых и (или) предлагаемых к реализации полномочий ОВД (полиции) на соответствующих стадиях административного производства.

1.2. Задачами настоящей Методики является аргументация обоснованности реализации несвойственных ОВД (полиции) полномочий:

- при осуществлении функции назначения административных наказаний;
- при осуществлении функции исполнения административных наказаний;
- при попытках возложения иных административно-процессуальных функций¹.

2. Понятийный аппарат

Для целей настоящей Методики применяются следующие понятия:

2.1. Функция – направление деятельности ОВД (полиции), предусматривающее назначение административного наказания в рамках осуществляемого производства по делам об административных правонарушениях, либо предусматривающее исполнение административных наказаний (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона «О полиции»);

2.2. Полномочие – совокупность определенных законодательством Российской Федерации обязанностей и прав ОВД (полиции), необходимых для реализации функции;

2.3. Субъект административно-процессуальной деятельности – орган, наделенный административно-процессуальной компетенцией в сфере осуществления производства по делам об адми-

¹ Отличающихся от функции назначения административного наказания, а также от функции исполнения административного наказания.

нистративных правонарушениях и исполнения административных наказаний.

3. Организация работы по применению Методики

3.1. Анализ реализуемых и (или) предлагаемых к реализации полномочий ОВД (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний, а также аргументация обоснованности реализации ОВД (полиции) несвойственных полномочий при осуществлении имеющихся и (или) возлагаемых административно-процессуальных функций осуществляется в рамках мониторинга правоприменения (нормативного правового обеспечения деятельности).

3.2. Ответственные за организацию такой деятельности и ее осуществление, полноту и качество подготавливаемой и представляемой информации:

3.2.1. Проводят анализ реализуемых и (или) предлагаемых к реализации полномочий ОВД (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний (в соответствии с разделом 4 настоящей Методики);

3.2.2. Аргументируют обоснованность реализации ОВД (полиции) несвойственных полномочий при осуществлении функции назначения административных наказаний, а также функции исполнения административных наказаний (в соответствии с разделом 5 настоящей Методики);

3.2.3. Аргументируют обоснованность возложения на ОВД (полиции) несвойственных полномочий, связанных с назначением и исполнением административных наказаний при осуществлении иных административно-процессуальных функций (в соответствии с разделом 6 настоящей Методики);

3.2.4. Обобщают результаты анализа и аргументации обоснованности реализации ОВД (полиции) несвойственных полномочий при осуществлении имеющихся и (или) возлагаемых административно-процессуальных функций (согласно прилагаемой к Методике табличной формы) (далее – Таблица);

3.2.5. Направляют обобщенные результаты в структурное подразделение Центрального аппарата МВД России для подготовки предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также по обеспечению взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти в вопросах нормотворческой работы.

4. Последовательность анализа реализуемых и (или) предлагаемых к реализации полномочий ОВД (полиции) в сфере назначения и исполнения административных наказаний

4.1. Применение критериев для определения несвойственного полномочия.

4.1.1. Несоответствие действий должностного лица, выполняющего административную процедуру реализации исследуемого полномочия, совокупности обязанностей и прав ОВД (полиции), которые необходимы для осуществления функции назначения или функции исполнения административных наказаний;

4.1.2. Возложение на ОВД (полицию) полномочий, реализуемых при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, за счет необеспеченных или неподкреплённых бюджетных обязательств.

4.2. Анализ правовых оснований.

4.2.1. Обращение в информационно-справочную систему «КонсультантПлюс» в целях установления правовых оснований, исключающих реализацию ОВД (полиции) исследуемого полномочия;

4.2.2. Обращение в информационную систему обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <https://sozd.duma.gov.ru> в целях поиска законопроектов, исключающих реализацию ОВД (полиции) исследуемого полномочия;

4.2.3. Обращение на федеральный портал <https://regulation.gov.ru> в целях поиска информации о результатах общественного обсуждения подготавливаемых ФОИВами проектов нормативных правовых актов, исключающих реализацию ОВД (полиции) исследуемого полномочия.

4.2.4. Обращение на официальный сайт ФГКУ «ВНИИ МВД России» <https://внии.мвд.рф> в целях изучения официальных экспертных заключений о проведении научной правовой экспертизы соответствующих проектов федеральных законов.

4.3. Анализ организационных оснований.

4.3.1. Обращение в информационную систему «ГИАЦ МВД России» в целях уточнения статистических данных, отражающих результативность организации деятельности ОВД (полиции) в сфере реализации исследуемого полномочия;

4.3.2. Обращение на официальные сайты иных субъектов административно-процессуальной деятельности в целях получения доступных сведений о реализации исследуемого полномочия;

4.3.3. Уточнение числа должностных лиц, наделенных административно-процессуальной компетенцией (с учетом организационно-штатного построения подразделений) в целях определения оснований, исключающих реализацию исследуемого полномочия;

4.3.4. Определение объема бюджетных затрат на осуществление реализуемого и (или) предлагаемого к реализации полномочия.

4.4. Обобщение полученных результатов проводимого анализа посредством заполнения соответствующих граф (2–4) в первом, втором и третьем разделах Таблицы.

5. Аргументация обоснованности реализации ОВД (полиции) несвойственных полномочий при осуществлении функций назначения административных наказаний, а также функции исполнения административных наказаний

5.1. Предложения по исключению реализуемого полномочия аргументируются:

5.1.1. Возможностью совершенствования процедуры реализации полномочия путем исключения участия в ней должностных лиц ОВД (полиции);

5.1.2. Возможностью сокращения объема (оптимизации) реализуемого полномочия путем его частичной передачи иным органам и их организациям (субъектам административно-процессуальной деятельности):

- федеральным органам исполнительной власти;
- органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органам местного самоуправления;
- государственным или муниципальным учреждениям (унитарным предприятиям);

5.1.3. Возможностью полной передачи полномочия для реализации иному субъекту (субъектам) административно-процессуальной деятельности;

5.1.4. Обстоятельствами, свидетельствующими о готовности субъекта (субъектов) административно-процессуальной деятельности принять полномочие для реализации;

5.1.5. Позитивными статистическими изменениями в общей структуре административной практики, образующимися за счет более эффективного перераспределения служебного времени должностных лиц ОВД (полиции), затрачиваемого на реализацию исключаемых полномочий.

5.2. Аргументация излагается при заполнении графы 5 в первом и втором разделах Таблицы.

6. Аргументация обоснованности возложения на ОВД (полиции) несвойственных полномочий, связанных с назначением и исполнением административных наказаний при осуществлении иных административно-процессуальных функций

6.1. Предложение по исключению предлагаемого к реализации полномочия аргументируются:

6.1.1. Невозможностью реализации полномочия при осуществлении иной административно-процессуальной функции (отличающейся от функции назначения административного наказания, либо от функции исполнения административного наказания);

6.1.2. Возможностью реализации полномочия иным субъектом (субъектами) административно-процессуальной деятельности;

6.1.3. Обстоятельствами, свидетельствующими о готовности субъекта (субъектов) административно-процессуальной деятельности реализовывать исследуемое полномочие;

6.1.4. Необходимостью организационно-штатных изменений влекущих увеличение численности должностных лиц ОВД (полиции), наделенных административно-процессуальной компетенцией;

6.1.5. Необходимостью увеличения объема бюджетных затрат на осуществление предлагаемого к реализации полномочия.

6.2. Аргументация излагается при заполнении графы 5 в третьем разделе Таблицы.

7. Рассмотрение информации о попытках возложения несвойственных функций и (или) полномочий, связанных с назначением и исполнением административных наказаний

7.1. Документы, содержащие анализ и аргументацию обоснованности реализации ОВД (полиции) несвойственных полномочий при осуществлении имеющихся и (или) возлагаемых административно-процессуальных функций, рассматриваются структурным подразделением Центрального аппарата МВД России.

7.2. При необходимости структурным подразделением Центрального аппарата МВД России готовятся предложения по исключению несвойственных, избыточных, дублирующих друг друга, а также утративших актуальность полномочий, реализуемых ОВД (полиции) при осуществлении имеющихся

ся и (или) возлагаемых административно-процессуальных функций.

О результатах проведенной работы уполномоченное структурное подразделение Центрального аппарата МВД России докладывает Министру внутренних дел Российской Федерации.

Приложение

Таблица обобщения результатов

№ п/п	Содержание несвойственного полномочия	Правовые основания для исключения полномочия	Организа- ционные основания для исключения полномочия	Аргументация обосновательности реализации полномочия (избыточность, дублирование, утрата актуальности и т. д.)
1	2	3	4	5
Раздел 1. ФУНКЦИЯ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ				
1.1.				
1.2.				
Раздел 2. ФУНКЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ				
2.1.				
2.2.				
Раздел 3. ИНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ				
3.1.				
3.2.				

§ 6. Предложения по оптимизации производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции)

Одной из задач учебного пособия является иллюстрация предложений, направленных на совершенствование правового регулирования и организации деятельности ОВД (полиции) по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях с целью оптимизации процедуры установления, фиксации правонарушения, рассмотрения дела и назначения административного наказания. Как уже было неоднократно отмечено, оптимизация административного производства подразумевает уменьшение количества осуществляемых административно-процессуальных полномочий.

Результаты изучения мнения практических сотрудников указывают на следующие обстоятельства.

С одной стороны, минимизация исследуемых полномочий должна основываться на упрощении реализуемых должностными лицами ОВД (полиции) процедур: 1) установление и фиксация правонарушения; 2) применение мер процессуального обеспечения административного производства; 3) рассмотрение дела об административном правонарушении.

С другой стороны, современные социальные и общественные отношения в полной мере позволяют создавать и поступательно совершенствовать правовые основы участия законопослушных граждан в самостоятельной реализации первой группы перечисленных административных процедур.

Оптимизация процедуры установления и фиксации административного правонарушения, в первую очередь, видится и в существенном расширении сферы применения работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Каждый седьмой принявший участие в опросе практический сотрудник (от 11 % до 20 %) отметил приоритетность дальнейшего расширения сферы применения средств автоматического фиксирования противоправных деяний.

В проекте Концепции нового КоАП указано на необходимость более детальной регламентации осуществляемой процедуры производства по делам об административных правонарушениях, зафиксированных с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, закрепив при этом обязательные тре-

бования к использованию таких специальных технических средств, а также параметры фото- и видеоматериалов.

Одним из примеров удачного воплощения вышеуказанного концептуального подхода к оптимизации производства по делам об административных правонарушениях является проект Федерального закона № 291354-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. Данный законопроект подготовлен МВД России во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № Пр-637ГС по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации (абз. 9 пп. «б» п. 3 Перечня), а также поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № ИШ-П9-2426.

Целью предлагаемых правоустановлений является создание условий для реализации общественного запроса на участие граждан в обеспечении общественной безопасности, повышения уровня безопасности дорожного движения в Российской Федерации, снижения смертности и травматизма на дорогах, укрепления доверия граждан к органам внутренних дел (полиции).

Изменения законодательства предусматривают возможность вынесения постановлений о назначении административных наказаний за отдельные нарушения правил дорожного движения без составления протокола об административном правонарушении в случае их фиксации гражданами, зарегистрированными в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», с применением технических средств, имеющих функции видеозаписи, и специализированного программного обеспечения.

Под специализированным программным обеспечением понимается программное обеспечение, являющееся составной ч. Единого портала государственных и муниципальных услуг и посредством использования единой системы идентификации и аутентификации обеспечивающее идентификацию лица, имеющего подтвержденную учетную запись в ней, зафиксировавшего административное

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект Федерального закона № 291354-7. Принят в первом чтении (5685-7 ГД от 07.02.2019) // Система обеспечения законодательной деятельности <https://sozd.duma.gov.ru/bill/291354-7> (дата обращения: 22.07.2019).

правонарушение и направившего видеозапись, получение сведений о времени и месте фиксации административного правонарушения, конфиденциальность и целостность видеозаписи и ее передачу с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, включающей Единый портал государственных и муниципальных услуг, в информационную систему обеспечения деятельности органа, должностное лицо которого уполномочено рассматривать дело об административном правонарушении. Порядок создания и функционирования такого специализированного программного обеспечения должен быть закреплен на подзаконном уровне.

В связи с этим КоАП дополняется корреспондирующими изменениями, обеспечивающими практическую реализацию нового порядка участия граждан в фиксации нарушения правил дорожного движения техническими средствами. В частности, ч. 1 ст. 2.61 предполагает следующую редакцию:

«1. К административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные главой 12 настоящего Кодекса, и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающих в автоматическом режиме средств фото- и киносъемки, видеозаписи, а за административные правонарушения, предусмотренные частями 1 и 3 ст. 12.10, частями 1 и 3 ст. 12.12, ч. 2 ст. 12.13, частями 2 и 3 ст. 12.14, частями 4 и 5 ст. 12.15, частями 1 – 5 ст. 12.16, частями 11 и 12 ст. 12.17, статьей 12.18, статьей 12.19 настоящего Кодекса, – в случае их фиксации гражданами, зарегистрированными в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», с применением технических средств, имеющих функции видеозаписи и специализированное программное обеспечение, привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств».

Необходимо отметить, что подобная практика широко применяется за рубежом. В Российской Федерации участие граждан в выявлении фото- и видео фиксации нарушений правил дорожного движения апробировано в двух субъектах Российской Федерации – в городе Москве и Республике Татарстан. Граждане достаточно активно направляют в полицию и другие инстанции свои фото- и видеоматериалы по фактам рассматриваемых правонарушений.

Вместе с тем поступающие материалы принимаются и рассматриваются уполномоченными должностными лицами в порядке, предполагающем непосредственный вызов в полицию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных заявлений и сообщений об административных правонарушениях или о происшествиях (п. 3 ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции»).

Содержащиеся же в законопроекте изменения направлены на существенное упрощение процедуры привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за административные правонарушения, квалифицируемые по вышеперечисленным административно-правовым нормам Особенной части КоАП.

Наряду с этим упрощение порядка документирования административных правонарушений в области дорожного движения должно обеспечивать надежную защиту прав и иных законных интересов лиц, управляющих транспортными средствами.

Так, в настоящее время действующее законодательство не запрещает передавать негосударственным организациям или индивидуальным предпринимателям право фиксировать административные правонарушения в области дорожного движения с использованием принадлежащих им и работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, в целях привлечения собственников (владельцев) транспортных средств к административной ответственности в соответствии с главой 12 КоАП.

Такая передача может осуществляться на основании государственных контрактов. Каждый комплекс видеofиксации административных правонарушений, эксплуатируемый негосударственными организациями или индивидуальными предпринимателями, подлежит проверке и сертификации в соответствии с едиными правилами, а обслуживающий персонал обязан пройти специальную подготовку. В обязанности указанных частных структур, эксплу-

атирующих камеры видеофиксации, входит не только выявление нарушений, но и распечатка и доставка постановлений о наложении административных штрафов до конкретных собственников (владельцев) транспортных средств.

Эксплуатация частных камер видеофиксации осуществляется на возмездной основе, и негосударственные организации или индивидуальные предприниматели получают выплаты в зависимости от суммы административных штрафов, вследствие чего они крайне заинтересованы в увеличении количества выявленных административных правонарушений.

Передвижные частные комплексы фиксации используются в основном для выявления нарушений скоростного режима. При этом они устанавливаются, как правило, не на участках с высокой аварийностью, а в местах, где собственники (владельцы) транспортных средств часто допускают незначительное нарушение скоростного режима. Многие недобросовестные владельцы в целях увеличения количества выявленных административных правонарушений некорректно устанавливают камеры видеофиксации по отношению к дороге либо искусственно увеличивают показатель погрешности, чем существенно нарушают права собственников (владельцев) транспортных средств.

Обжалование таких необоснованно вынесенных постановлений на основании фиксации административных правонарушений передвижными частными камерами видеофиксации связано со значительными временными, физическими, моральными и материальными издержками, в том числе в связи с тем, что такие камеры, в отличие от стационарных комплексов, могут менять свое расположение практически ежедневно.

В целях защиты прав собственников (владельцев) транспортных средств необходимо дополнить ст. 2.61 КоАП положением следующего содержания:

«Работающие в автоматическом режиме специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающие в автоматическом режиме средства фото- и киносъемки, видеозаписи должны находиться в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. Требования к функциональным свойствам работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающих в автоматическом режиме средств фото- и киносъемки, видеозаписи, а также порядок определения мест установки стационарных и передвижных работающих в автоматическом режиме специальных технических средств,

имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или работающих в автоматическом режиме средств фото- и киносъемки, видеозаписи определяются Правительством Российской Федерации».

Регламентация осуществляемой процедуры производства по делам об административных правонарушениях, зафиксированных с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств может с успехом реализовываться в ходе документирования противоправных деяний, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Например, в отношении болельщиков несоблюдающих установленные правила поведения зрителей на спортивных объектах (ст. 20.31 КоАП).

Опыт проведения крупномасштабных спортивных соревнований позволяет говорить об эффективности применявшейся процедуры идентификации личности участников спортивных соревнований путем внедрения паспорта болельщика (Fan-ID). Применение систем видеофиксации противоправных действий болельщиков и распознавания их личности по антропометрическим (физиогномическим) данным позволит существенно упростить процедуру привлечения указанных лиц к административной ответственности, а также исключит доступ правонарушителей на спортивные объекты в дни проведения официальных спортивных соревнований. Для этого в пункты 2 и 19 Правил¹ обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований необходимо интегрировать понятие «электронный паспорт болельщика Fan-ID», а также положение, обязывающее организатора соревнования обеспечить техническую возможность идентификации личности зрителей посредством технологии Fan-ID. Кроме того, следует дополнить КоАП ст. 2.6.3 «Административная ответственность владельцев электронных паспортов болельщиков», примечание к ст. 1.5 КоАП (презумпция невиновности) после слов «предусмотренные главой 12» дополнить словами «, статьей 20.31».

Следует также предусмотреть то, что владелец электронного паспорта болельщика должен быть освобожден от административной ответственности, если в ходе рассмотрения его жалобы на вынесенное постановление будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения электронный паспорт болельщика находился у другого лица, либо к данному моменту выбыл из его обладания в результате

¹ Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 353 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. 4). Ст. 2194.

противоправных действий других лиц. С этой целью ст. 28.6 КоАП нужно дополнить положением соответствующего содержания.

Не менее важной мерой упрощения процедуры установления и фиксации правонарушения является упрощение порядка административного расследования, представляющего собой процессуальный инструмент решения задач производства по делам об административных правонарушениях по отдельным категориям дел. Правовая сущность данной формы указанного административно-юрисдикционного производства изложена в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, который определил административное расследование как комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение, фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление всех обстоятельств административных правонарушений¹. Административное расследование должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности. Конституционный Суд РФ указал, что наряду с проведением экспертизы административное расследование может осуществляться уполномоченными на его проведение органами (должностными лицами) путем осмотра места совершения административного правонарушения, изъятия вещей и документов, истребования сведений, установления потерпевших и свидетелей и получения их показаний, а также посредством применения иных мер, предусмотренных КоАП.²

В Концепции нового КоАП указано на необходимость «уточнения порядка и оснований отнесения дел об административных правонарушениях к категориям дел, требующим административного расследования», а также на «исключение возможности произвольного расширения этого исчерпывающего перечня его последующими дополнениями». Непринятие во внимание этих обстоятельств может привести к противоречию положений отдельных административно-правовых норм.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) // Рос. газ. № 80. 2005. 19 апр.

² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности ч. 2 ст. 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 2482-О.

С учетом этого необходимо уточнить юридическое содержание административного расследования, определив его как «комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, осуществляемых должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление». Перечень указанных действий представляется целесообразным оставить открытым, отнеся к ним «проведение экспертизы, установление лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, потерпевших, свидетелей, допрос лиц, проживающих в другой местности, а также применение иных мер, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях».

Оптимизации подлежат процедуры применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Своего рода «ахиллесовой пятой» при реализации предусмотренных КоАП полномочий является порядок документирования факта нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности в состоянии опьянения. Такой порядок предусматривает вынесение постановления о направлении указанного лица на медицинское освидетельствование в соответствии с положениями ст. 27.12.1 КоАП и утвержденными на подзаконном уровне специальными правилами¹. Основанием для направления на медицинское освидетельствование является реальное проявление у правонарушителя визуальных признаков опьянения, характеризующихся специальными критериями, разработанными Минздравом России для целей применения в практической деятельности (запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы и шаткость походки, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица)².

Актуальность вопроса обусловлена наличием полномочий должностных лиц ОВД (полиции) назначать административные наказания за правонарушения, связанные с противоправным распитием алкоголя и появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

¹ Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: Постановление Правительства РФ от 23 января г. 2015 № 37 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5. Ст. 817.

² О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н // Рос. газ. 2016. № 60.

Концепцией нового КоАП предусмотрено, что «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения должно иметь самостоятельный предмет правового регулирования и применяться не только в отношении водителей транспортных средств, но и иных правонарушителей».

Целесообразность такого подхода обусловлена тем, что в настоящее время при документировании противоправных деяний, квалифицируемых по ч. 1 и 2 ст. 20.20 КоАП, а также по ст. 20.21 КоАП, привлекаемые к ответственности лица подлежат обязательному направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП). Однако в небольших административно-территориальных образованиях, а также в сельской местности лицензией на право такого освидетельствования обладает далеко не каждое медицинское учреждение. В то же время практика показывает, что доставление сотрудниками ОВД (полиции) граждан на указанную процедуру освидетельствования в медицинские учреждения существенно отвлекает их от исполнения основных служебных обязанностей по обеспечению правопорядка в общественных местах, раскрытию преступлений и пресечению административных правонарушений.

По мнению каждого третьего участвующего в опросе практического сотрудника ОВД (полиции), повышению результативности применения ОВД (полицией) мер административного принуждения к лицам, злоупотребляющим алкоголем, могло бы способствовать законодательное установление процедуры освидетельствования на состояние алкогольного опьянения в месте, куда осуществляется доставление правонарушителя.

Процедура должна предполагать использование технических средств измерения алкоголя в выдыхаемом воздухе (алкотестеров). Дело лишь в том, как правильно толковать основания неправомерности нахождения визуально нетрезвого человека в общественном месте. Это необходимо в целях недопущения нарушения его прав и минимизации коррупционных рисков, возникающих у осуществляющих производство должностных лиц.

Здесь важно отметить обстоятельство, на которое указало 42 % опрошенных респондентов. Не исключая обязанности медицинского освидетельствования (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ), законодатель должен опираться на существующее юридическое понятие доказательства по делу об административном правонарушении (ст. 26.2 КоАП РФ). В таком случае первичным доказательством противоправности нахождения визуально нетрезвого человека в общественном месте являются фактические данные, устанавли-

ваемые объяснениями правонарушителя, показаниями потерпевшего, свидетелей и т. д.

Применение каких-либо мер административного принуждения к лицам, нарушающим установленный административно-правовой запрет нахождение в общественных местах в состоянии опьянения, всегда вызывало и будет вызывать определенную полемику. Это неудивительно в силу того, что реализуемое должностным лицом ОВД (полиции) административно-правовое усмотрение содержит признаки коррупционной направленности в его деятельности.

Вместе с тем необходимо также понимать, что в таких случаях основанием принудительного доставления служит не только документирование противоправного деяния, но и необходимость скорейшего изъятия правонарушителя из правомерной общественной среды.

В этом смысле абсолютно некорректно выглядит отождествление понятий процессуального доставления в порядке ст. 27.2 КоАП и непроцессуального принудительного препровождения (доставления) предусмотренного п. 13 ч. 1 ст. 13 закона «О полиции». Их различие состоит в том, что во втором случае речь идет о праве сотрудника полиции, реализуемом в том числе для защиты жизни и здоровья доставляемого, достижения иных законных целей.

Именно поэтому подтверждением законности и обоснованности непроцессуального препровождения является выполнение требований, установленных ч. 14 и 15 ст. 14 Закона «О полиции». Наряду с этим немаловажным средством противодействия коррупционным проявлениям является завершающая фаза рассматриваемой непроцессуальной процедуры. Она предполагает обязательное соблюдение строгой последовательности действий должностных лиц ОВД (полиции), изложенной в соответствующем Наставлении¹.

Таким образом, должностное лицо, осуществляющее непроцессуальное принудительное препровождение визуально нетрезвого человека, находящегося в общественном месте, берет на себя ответственность за нарушение прав последнего. В таком случае дело об административном правонарушении возбуждается не в момент составления непроцессуального протокола о доставлении (ч. 14 и ч. 15 ст. 14 Закона «О полиции»), а в момент составления процессуального протокола направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 3 ст. 27.12.1 КоАП, п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП).

¹ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

В рассматриваемом примере дело об административном правонарушении возбуждается не должностным лицом ОВД (полиции) осуществляющим принудительное препровождение, а оперативным дежурным территориального органа МВД России, деятельность которого в гораздо меньшей степени подвергнута коррупционным рискам, так как является предметом постоянного общественного контроля.

Данная процедура изъятия визуально нетрезвого человека из общественного места, а также в необходимых случаях применения в отношении него мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении может быть существенно упрощена. А именно: в отношении непроцессуально доставленного лица в установленном порядке должна применяться новая (предлагаемая) мера обеспечения производства в виде освидетельствования на состояние опьянения в месте доставления.

При этом показание специального технического средства (алкотестера) должно рассматриваться как документ, имеющий значение для производства по делу об административном правонарушении и признаваться доказательством при непосредственном разрешении дела.

В целях совершенствования правового регулирования и организации деятельности ОВД (полиции) в ходе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях необходимо внести к КоАП следующие изменения и дополнения.

В части первой ст. 27.12.1 КоАП РФ слова «подлежат направлению», заменить словами «могут быть направлены».

Оптимизация процедуры рассмотрения дела и назначения административного наказания заключается в том, что само по себе привлечение к административной ответственности должно быть оперативным. Экономия времени позволяет обеспечить предупреждение правонарушений, уделить больше внимания профилактическим мероприятиям, а также оптимизировать властно-принудительные процессы, соблюсти процессуальные сроки, минимизировать риски при применении мер административного принуждения, дисциплинировать должностных лиц ОВД (полиции) при осуществлении административно-юрисдикционной функции.

Суть применяемого в настоящее время упрощенного порядка рассмотрения дела об административном правонарушении не предполагает составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП).

Реализуемые в таких случаях административно-процессуальные полномочия урегулированы взаимодействием положений? изложенных в ст. 28.6 и 29.10 КоАП. Так, согласно ст. 28.6 КоАП решение о назначении административного наказания принимается

исключительно на месте совершения административного правонарушения в виде постановления, копии которых вручаются лицу, виновному в совершении административного правонарушения, а также потерпевшему по его просьбе.

Говоря об упрощенном порядке производства, необходимо отметить, что ч. 2 ст. 28.6 КоАП все же предусматривает условие, при котором составляется протокол об административном правонарушении. Таким условием является оспаривание лицом, привлекаемым к административной ответственности наличия события административного правонарушения и (или) назначенного ему административного наказания. При этом после составления протокола он приобщается к вынесенному постановлению.

Однако на практике все происходит несколько иначе. По мнению каждого десятого респондента, упрощенный порядок применяется не результативно, каждый седьмой опрошенный сотрудник (14 %) отметил, что назначение административного штрафа без составления протокола практикуется лишь сотрудниками подразделений ДПС и участковыми уполномоченными полиции. Причем, характеризуя результативность административной практики должностных лиц ОВД (полиции), обеспечивающих правопорядок в жилом секторе и на объектах социального назначения, каждый третий респондент отметил, что упрощенное производство применяется по незначительной категории дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и безопасность.

Анализ проведенного социологического исследования выявил две основные причины такого положения дел, которые имеют как чисто юридический, так и сугубо технический характер. С одной стороны, достаточно часто возникает ситуация, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, не признает наличия события административного правонарушения. При этом, не имея возможности документально подтвердить факт противоправного деяния, должностное лицо ОВД (полиции) вынуждено-таки составить протокол об административном правонарушении, а, следовательно, перейти с упрощенной на обычную форму производства по делу об административном правонарушении.

На «необходимость более обстоятельного и обоснованного правового регулирования вопросов о доказательствах» в осуществляемом органом административной юрисдикции производстве по делу об административном правонарушении указано в Концепции нового КоАП.

Как уже было отмечено, в соответствии со ст. 26.2 КоАП доказательствами являются любые фактические данные, на основании

которых уполномоченное должностное лицо ОВД (полиции) устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются предусмотренными КоАП процессуальными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. При этом поиск доказательств может более успешно осуществлен с помощью специализированного программного обеспечения, которое устанавливается на портативные электронные устройства, являющиеся предметом экипировки сотрудников ОВД (полиции). В этом смысле интеграция понятия «специализированное программное обеспечение портативных электронных устройств, являющихся предметом экипировки сотрудников ОВД (полиции)» в процессуальный порядок назначения административного наказания без составления протокола об административном правонарушении существенным образом упростит не только процедуру выявления и фиксации противоправных деяний, но и обеспечит более активное применение сотрудниками ОВД (полиции) упрощенной формы административного производства. Для этого необходимо дополнить ст. 28.6 КоАП:

– ч. 2.1 следующего содержания «2.1. В случае, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, зафиксированное должностным лицом органа внутренних дел (полиции) с применением специализированного программного обеспечения портативного электронного устройства, являющегося предметом экипировки указанного должностного лица, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, протокол об административном правонарушении не составляется».

– примечанием следующего содержания «Примечание. Под должностным лицом органа внутренних дел (полиции) в настоящей статье понимается должностное лицо, зарегистрированное в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Под специализированным программным обеспечением портативного электронного устройства, являющегося предметом экипировки должностного лица органа внутренних дел (полиции) в настоящей статье понимается программное обеспечение, являющееся состав-

ной частью Единого портала государственных и муниципальных услуг и посредством использования единой системы идентификации и аутентификации обеспечивающее идентификацию должностного лица органов внутренних дел (полиции), имеющего подтвержденную учетную запись в ней, зафиксировавшего административное правонарушение и направившего видеозапись, получение сведений о времени и месте фиксации административного правонарушения, конфиденциальность и целостность видеозаписи и ее передачу с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, включающей Единый портал государственных и муниципальных услуг, в информационную систему обеспечения деятельности органа, должностное лицо которого уполномочено рассматривать дело об административном правонарушении».

Технический характер имеющихся в настоящее время причин для перехода с упрощенной на обычную форму осуществления производства по делам об административных правонарушениях проявляется в реально имеющей место «сложности учета беспротокольных дел» в СООП ИСОД МВД России.

Следует отметить, что сформулированные предложения подтверждаются данными проведенного опроса. В частности, на несовершенство применяемого упрощенного производства по рассмотрению дел об административных правонарушениях указало большинство респондентов.

Выработанные предложения по оптимизации производства по делам об административных правонарушениях в ОВД (полиции), свидетельствуют о необходимости пересмотра ряда положений административного законодательства. В связи с этим предложены меры, направленные на упрощение процедур установления, фиксации правонарушения, рассмотрения дела об административном правонарушении и назначения наказания.

Всесторонний учет этих предложений будет способствовать повышению результативности административно-правового воздействия на правонарушителей, а также поступательному совершенствованию имеющейся системы административных наказаний и порядка их назначения.

Заключение

В учебном пособии перечислены полномочия ОВД (полиции), требующие незамедлительной оптимизации. Они связаны с реализацией:

- процедур фиксации административного правонарушения, которые не отвечают современному техническому оснащению и коммуникационным возможностям участников административно-правовых отношений;

- административно-процессуальных процедур, которые не в полной мере способствуют пресечению административных правонарушений, установлению личности нарушителей, обеспечению своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнению принятых по ним постановлений;

- административно-юрисдикционной компетенции при рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих административную ответственность за нарушение правовых запретов (предписаний, дозволений), которые находятся в сфере отраслевых контрольно-надзорных полномочий иных органов исполнительной власти;

- процедур исполнения отдельных видов административных наказаний, применяемых в отношении правонарушителей.

Предложенная в учебном пособии методика разработана в целях установления единого порядка проведения анализа реализуемых и (или) предлагаемых к реализации полномочий ОВД (полиции) на соответствующих стадиях административного производства. Применение методики позволит снизить нагрузку, связанную с выполнением зачастую избыточных и неурегулированных законом полномочий.

Исследование зарубежного опыта административно-правового воздействия на лиц, совершивших противоправные деяния, свидетельствует о том, что законодательство большинства иностранных государств наделяет полицию меньшим объемом полномочий в сфере реализации административно-процессуальной компетенции. При этом производство по делам об административных правонарушениях (проступках) одновременно может осуществляться большим количеством субъектов административной юрисдикции. Это обстоятельство подтверждает целесообразность передачи несвойственных административно-процессуальных полномочий ОВД (полиции) иным органам исполнительной власти, которые в установленном законом порядке реализуют соответствующую административно-процессуальную и контрольно-надзорную деятельность.

В пособии обосновывается возможность интеграции новых видов административных наказаний и иных мер административно-правового воздействия в административно-правовые нормы Особенной части КоАП. Предложены иные правовые и организационные меры по совершенствованию производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого должностными лицами ОВД (полиции).

Изложенные в обзоре предложения требуют более углубленного научно-практического изучения. Они способствуют совершенствованию системы административных наказаний и порядка их назначения.

Список литературы

Международные правовые документы и судебные решения

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.).

Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.).

Соглашение от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств».

Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 октября 2000 г. «Дело «Кудла (Kudla) против Польши» (жалоба № 30210/96).

Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 ноября 2004 г. «Дело «Кляхин (Klyakhin) против Российской Федерации» (жалоба № 46082/99).

Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 сентября 2016 г.

«Дело «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08).

Административный кодекс Украинской ССР от 12.10.1927. Принят Всеукраинским ЦИК. Утратил силу в соответствии с Указом ПВС УССР от 21.08.1985 № 807-XI.

Закон ФРГ «О нарушениях порядка» (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) от 1968 года.

Федеральный Закон «О праве административных наказаний» (Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht) от 1971 года.

Закон Австрийской республики «Об административных наказаниях» (Verwaltungsstrafgesetz) от 1991 года.

Закон Итальянской республики «О изменениях уголовной системы» (Legge «Modifiche al sistema penale») от 1981 года № 689.

Декрет-Закон Португальской республики № 433/82 от 1982 года.

Закон Королевства Испания «О правовом режиме публичной администрации и общего административного проведения» от 1992 года.

Закон Королевства Нидерланды «Об административно-правовом наказании за нарушение предписаний относительно дорожного движения» от 1989 года.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-з зрк // ИС Континент <http://continent-online.com>

Закон Азербайджанской Республики от 29.12.2015 № 96-VQ «Об утверждении Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках» // ИС Континент <http://continent-online.com>

Указ Президента Азербайджанской Республики от 23.02.2017 № 1256 «Об утверждении списка должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных проступках» // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения. Принят Национальным Собранием Республики Армения 6 декабря 1985 года (ред. от 27.03.2017) // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс Республики Беларусь от 21.04.2003 № 194-З «Об административных правонарушениях» // ИС Континент <http://continent-online.com>

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20.12.2006 № 194-З // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 04.08.1998 № 115 // ИС Континент <http://continent-online.com>.

Латвийский Кодекс об административных правонарушениях от 07.12.1984 // Законодательство Республики Латвия <http://likumi.lv>

Кодекс об административных правонарушениях Литовской Республики от 13.12.1984 // «WIPO Lex» глобальная база юридической информации <http://www.wipo.int>

Кодекс Республики Молдова от 24.10.2008 № 218-XVI «О правонарушениях» // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях. Принят Законом Республики Таджикистан от 31.12.2008 № 455 // ИС Континент <http://continent-online.com>

«Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан» от 22.07.2013 № 975 // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях. Утвержден и введен в действие законом от 29.08.2013 // ИС Континент <http://continent-online.com>

Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 № 8073-X // ИС Континент <http://continent-online.com>
18 U. S. Code § 3603.

Proceeds of Crime Act 1995 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/11/contents>

Criminal Justice Act 2003
Crime and Disorder Act 1998 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents>

Australian Law Reform Commission/ Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (Final Report). March. 2003.

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

Гражданский кодекс Российской Федерации: от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ч. 1); от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ч. 2) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

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

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1.

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

Водный кодекс Российской Федерации» от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч.1).

О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

О порядке отбывания административного ареста: федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

О недрах: закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

О драгоценных металлах и драгоценных камнях: федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

О животном мире: федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Об электроэнергетике: федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

О связи: федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

О почтовой связи: федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

О несостоятельности (банкротстве): федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

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

Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Министерстве спорта Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 607. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Порядка отнесения уникальных янтарных образований к драгоценным камням [Электронный ресурс]:

постановление Правительства РФ от 5 января 1999 г. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156.

О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685.

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

Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389.

Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил: приказ Минспорта России от 9 августа 2016 г. № 947.

Литература

Аврутин Ю. Е. Обзор материалов ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д. ю. н., профессора, заслуженного деятеля науки России В. Д. Сорокина «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» / Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов, В. Ю. Ухов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 106–118.

Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб.-метод. пособие / В. А. Милехин и др. – М. : Академия управления МВД России, 2017.

Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Проспект, 2005.

Банчук О. А. Право об административных правонарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по Правам Человека и стандарты Совета Европы : анали-

тический доклад // LPRC «Центр исследования правовой политики». – Алматы : LPRC , 2009. – С. 90 –100.

Багаутдинов Ф. Н. Обеспечение имущественных прав личности при расследовании преступлений: монография. – М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2002.

Барбин В. В. Место и роль МВД России в законотворческом процессе: учебное пособие. – М.: 2018.

Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000.

Бахрах Д. Н. Состав административного проступка. – Свердловск: СЮИ, 1987.

Головкин В. В. О понятии и содержании стадии исполнения постановления о назначении административного наказания / В. В. Головкин, О. В. Терехов // Вестник ЮУрГУ. – 2005. – № 8. – С. 91–101.

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс : монография / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003.

Дугенец А. С. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии / А. С. Дугенец, М.Я. Масленников // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 2–11.

Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат, 1961.

Кириухин В. В. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения несовершеннолетних: проблемы реализации и перспективы законодательного регулирования / В. В. Кириухин // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. статей Всерос. науч.-практич. конференции (Москва, 9 декабря 2016 г.) – М.: Академия управления МВД России, 2017. – С. 102–108.

Кириухин В. В. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования / В. В. Кириухин, А. М. Сокол // Административное право и процесс. – 2019. – № 4. – С. 51–53.

Кириухин В.В. Проблемы реализации и перспективы законодательного регулирования административного доставления несовершеннолетних / В. В. Кириухин // Закон и право. – 2017. – № 1. – С. 99–101.

Кисин В. Р. Административное правонарушение : понятие, состав, квалификация / В.Р. Кисин. – М. : Изд-во Моск. высш. шк. милиции МВД РСФСР, 1991.

Кисин В. Р. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении / В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев // Рос. юстиция. – 2016. – № 7. – С. 55–59

Корнев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Корнев. – М. : Юрид. литература, 1978.

Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения / А. Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961.

Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс / М. Я. Масленников. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1990.

Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел : монография / В. А. Мельников ; под ред. В. В. Денисенко. – Волгоград : ВА МВД России, 2013.

Петров Г. И. Советское административное право / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во. Ленинград. ун-та, 1960.

Психология управления: учебник / под ред. В. И. Черненилова. М.: Академия управления МВД России. 2011.

Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964.

Салищева Н. Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы / Н. Г. Салищева // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : в 2 ч.: материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (5 марта 2010 г.). – СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2010. – Ч. 1. – С. 27–28.

Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству / И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1963.

Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству / В. Е. Севрюгин. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1988.

Семенистый А. В., Шевцов А. В. О статусе ОВД как субъекта исполнения регионального законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы права и государства в XXI в. : в 7 ч : материалы международной науч.-практ. конференции (г. Уфа, 9–10 апреля 2009 г.). – Уфа : Уфимский юридический институт МВД России, 2009. – Ч. 6. – С. 122–127.

Семенистый А. В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о назначении административных наказаний: учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2006.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та. 2002.

Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения : учебное пособие / А. В. Шевцов и др. – М.: Onebook.ru, 2019.

Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. – 4-е изд., стер. – М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999; [Электронная версия]: Фундаментальная электронная библиотека.

Тихомиров Ю. А. Правовая система развитого социалистического общества / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1979. – № 7. – С. 31–39.

Цуканов Н. Н. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и деятельности по исполнению постановлений о назначении административных наказаний / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 15–20.

Чернецкий А. Л. Пути предупреждения административной деликтности несовершеннолетних / А. Л. Чернецкий // Юридическая наука и практика. – 2011. – № 2. – С. 61–66.

Шевцов А. В. Становление и развитие отечественного института регионального законодательства об административных правонарушениях / А. В. Шевцов // Труды Академии управления МВД России 2010. – № 3. – С. 120–126.

Шевцов А. В. К вопросу о понимании сущности административной юрисдикции полиции России и Великобритании / А. В. Шевцов, Н. И. Шевцова // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 72–76.

Шевцов А. В. К вопросу о теоретико-правовых основах осуществления сотрудниками органов внутренних дел административно-юрисдикционных производств / А. В. Шевцов // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 58–62.

Шевцов А. В. К вопросу о проблемах привлечения к административной ответственности за хищение имущества / А. В. Шевцов // Административное право и процесс. – 2018. – № 1. – С. 34–37.

Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 144 с.

Шишов О. Ф. Преступление и административный проступок / О. Ф. Шишов. – М.: Изд-во ВЮЗИ, 1967. – 67 с.

Якуба О. М. Дальнейшее совершенствование административно-го законодательства / *О. М. Якуба* // Вопросы административного права на современном этапе. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 51–59.

Литература на иностранном языке

Fodor E.M. General principles of administrative sanctions in the Romanian law // *Fiat Iusticia*. – 2007. – № 1. – P. 85 –95.

Gamero Casado E. y *Fernández Ramos S.* Manual básico administrativo.–Madrid, 2005. – P. 365.

J. Samaha. Criminal Justice. St. Paul (USA), 1997.

López Agüera V. Sanciones Administrativas [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unne.edu.ar/>.

Lynott D., Cullinane R. Administrative Sanctions [Электронный ресурс]. URL: www.cpa.ie.

Учебное издание

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ
И ПОРЯДКА ИХ НАЗНАЧЕНИЕ**

Учебное пособие

Редактор *М. А. Фильчагина*
Корректор *А. А. Уварова*
Верстка: *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 27.11.2020. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 5,35. Уч.-изд. л. 4,99. Тираж 75 экз. Заказ № 36у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-40-5

