

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(Национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Управление и право»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент

\_\_\_\_\_ А.М. Сеницын  
\_\_\_\_\_ 2018 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ А.А. Демин  
\_\_\_\_\_ 2018 г.

Производство по делам административных правонарушений, осуществляемые  
органами внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01.2018.11998. ВКР

Руководитель работы

ст. преподаватель кафедры УиП

\_\_\_\_\_ С.В. Полякова  
\_\_\_\_\_ 2018 г.

Автор работы

студент группы ДО–550

\_\_\_\_\_ В.А. Сироткин

\_\_\_\_\_ 2018 г.

Нормоконтролёр

ст. преподаватель кафедры УиП

\_\_\_\_\_ Е.Н. Бородина  
\_\_\_\_\_ 2018 г.

Челябинск 2018

## АННОТАЦИЯ

В.А. Сироткин. «Производство по делам административных правонарушений, осуществляемые органами внутренних дел».  
ЮУрГУ, ДО – 550, 85 с.,  
библиограф. список – 73 наим., 7  
плакатов формата А4.

Объектом исследования являются условия предварительной проверки сведений, содержащих признаки состава административного правонарушения.

Целью выпускной квалификационной работы является углубление и закрепление знаний производства по делам административных правонарушений, осуществляемые в органах внутренних дел.

Для достижения поставленной цели, был проанализирован не только Кодекс об административных правонарушениях, но и Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Постановлений Пленума Верховного Суда РФ.

Научной новизной выпускной квалификационной работы является выявление сути вопросов производства по делам административных правонарушений, осуществляемые в органах внутренних дел.

Результаты выпускной квалификационной работы имеют практическую значимость, содержат выводы, практические рекомендации и предложения автора по совершенствованию производства по делам административных правонарушений, осуществляемые органами внутренних дел и практики их применения.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ .....	8
1.1 Место производства по делам об административных правонарушениях в административном процессе .....	15
1.2 Стадии производства по делам об административных правонарушениях .....	
1.3 Производство по делам об административных правонарушениях как одно из направлений деятельности органов внутренних дел.....	25
2 ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ .....	27
2.1 Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях.....	27
2.2 О взаимосвязи качества нормативного обеспечения и эффективности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемые органами внутренних дел.....	40
3 ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ .....	45
3.1 О некоторых основах прогнозирования преступности военнослужащих и мерах по ее предупреждению .....	45
3.2 Совершенствование нормативной правовой основы применения административной ответственности.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	76
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	80

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность данной темы** обусловлена тем, что вопрос, вызывающий серьезные затруднения в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел, а именно эффективность применения норм административного законодательства органами внутренних дел как одного из основных субъектов, активно реализующих законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях.

В настоящее время имеется необходимость в исследовании правовых основ осуществления сотрудниками органов внутренних дел (полиции) административно-юрисдикционных производств, составляющих структуру административного процесса. Приоритетом в исследовании теоретико-правовой природы административно-юрисдикционной деятельности по-прежнему представляется анализ соотношения материальных и процессуальных административно-правовых норм. Это позволит определить сферу действия правовых норм, регулирующих процессуальные производства. Уточнение теоретической конструкции административного процесса как системы административно-процедурных и административно-процессуальных производств, раскрытие статуса их субъектов, а также всесторонний анализ проблем правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам и дисциплинарного производства должны лечь в основу новой Концепции административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

**Объектом** исследования являются условия предварительной проверки сведений, содержащих признаки состава административного правонарушения.

**Предметом** исследования являются нормы административного законодательства в сфере производства по делам административном правонарушении.

**Целью данной работы** является исследование производства по делам административных правонарушений, осуществляемые в органах внутренних дел.

Согласно поставленной цели, определены следующие **задачи**.

1. Определить место и стадии производства по делам об административных правонарушениях в административном процессе.
2. Рассмотреть производство по делам об административных правонарушениях как одно из направлений деятельности органов внутренних дел.
3. Изучить компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях;
4. Проанализировать взаимосвязь качества нормативного обеспечения и эффективности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел.

Использованы методы эмпирического, экспериментально-теоретического и теоретического уровней, а именно: сравнение, обобщение, анализ и синтез, аналогия, собеседование, логический метод.

**Результаты** выпускной квалификационной работы имеют практическую значимость, содержат выводы, практические рекомендации и предложения автора по совершенствованию производства по делам административных правонарушений, осуществляемые в органах внутренних дел и практики их применения.

Научная новизна заключается в исследовании изменений законодательства в части, касающейся производства на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Теоретической и методологической основой исследования явились труды российских и зарубежных ученых по проблематике договорного режима имущества супругов; нормативные акты, регулирующие сферу исследования.

В качестве практического материала использовались данные российской и международной судебной практики.

# 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

## 1.1. Место производства по делам об административных правонарушениях в административном процессе

Административным правонарушением понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ (ред. от 23.04.2018г) или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. В правовой доктрине под ответственностью понимают обязанность лица претерпевать меры государственного принуждения, предусмотренные законом за совершение правонарушения. Таким образом, под административной ответственностью понимается обязанность физического или юридического лица претерпевать меры государственного принуждения, предусмотренные КоАП РФ или законами субъектов РФ за совершение противоправного виновного действия (бездействия) (административного правонарушения) [3].

Объектом административного правонарушения признаются охраняемые законом общественные отношения, на которые административное правонарушение посягает.

Изучение законодательства позволяет говорить о том, что административная ответственность характеризуется следующими признаками:

- 1) она предусмотрена действующим законодательством;
- 2) наступает за правонарушение при наличии полного его состава;
- 3) опирается на государственное принуждение; особый аппарат представляет собой реализацию санкций юридических норм, применение к виновному мер наказания;
- 4) выражается в определенных неблагоприятных для правонарушителя последствиях, лишении его известных социальных благ (свободы, имущества, прав и т.д.);
- 5) возлагается и реализуется в установленной законом процессуальной форме; нарушение процедурных норм также влечет за собой ответственность;
- 6) осуществляется уполномоченными на то компетентными органами и должностными лицами в строго определенном порядке и в пределах своих полномочий.

Объективная сторона – действия (бездействие), посягающие на объект административного правонарушения и причиняющие (грозящие причинить) ему вред.

Субъектом правонарушения является физическое (гражданин, индивидуальный предприниматель) или юридическое лицо, совершившие административное правонарушение.

Под его субъективной стороной понимают отношение виновного лица к совершенному деянию и в некоторых случаях к его последствиям.

Главными задачами ведения дела по административным правонарушениям являются полное, всестороннее, своевременное, объективное исследование обстоятельств каждого дела, разрешение данного дела в соответствии с законодательством, обеспечение выполнения вынесенного постановления, а также определение условий и причин, которые способствуют совершению административных правонарушений.

Исследуем подробно Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности раздел 4 «Производство по делам об административных правонарушениях»(ред. от 23.04.2018) [3].

Исследуя данный раздел Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определим главные моменты:

Производство по делам об административных правонарушениях производится на государственном языке РФ. Присутствуют исключения, производство может производиться на государственном языке республики, а именно на территории которой находятся судья, орган или должностное лицо, которое уполномочено рассматривать дела об административных правонарушениях.

Лицам, которые участвуют в производстве по делу об административном правонарушении и не владеют языком, на котором производится дело, обеспечивается право давать и выступать пояснения, заявлять отводы и ходатайства, приносить жалобы на родном языке, либо на другом свободно избранном представленными лицами языке общения, а также использовать переводчика (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12.08.2008 № А10-1337/08-Ф02-3788/08 по делу № А10-1337/08) [15].

Представленные положения выполняют требования статьи 19 Конституции Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) о полном равноправии всех граждан независимо от языка, национальности во всех областях общественной и государственной жизни [1].

Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению.

Лица, которые участвуют в производстве по делу об административном правонарушении, и лица, которые присутствуют при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, могут в письменной виде, а также при помощи средств аудиозаписи фиксировать процесс рассмотрения дела об административном правонарушении. Видеозапись, фотосъемка, трансляция открытого рассмотрения дела по телевидению, радио и в информационно-телекоммуникационной сети Интернет разрешаются с позволения судьи, органа, должностного лица, которые рассматривают дело об административном правонарушении.

Открытое представление дел является принципом судопроизводства в России, которое закреплено в статье 123 Конституции РФ (ред. от 21.07.2014).

Принципом гласности является свидетельством законности, справедливости, демократичности.

Открытое рассмотрение дел об административном правонарушении означает, что данное дело производится в присутствии публики и желающие могут

свободно присутствовать в зале, а также в процессе рассмотрения дела осуществлять письменную фиксацию всего происходящего.

Представленное положение о допустимости, в порядке исключения из общего правила, осуществления закрытого рассмотрения дела об административном правонарушении в случаях, которые предусмотрены законодательством, соответствует содержанию представленного конституционного принципа.

Следовательно, на основании вышеизложенного можно сделать вывод:

Части 1 – 1.3 ст. 28.1 КоАП РФ (ред. от 23.04.2018) представляет закрытый перечень ситуаций для возбуждения дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 1 ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения представляется протокол, за исключением случаев, которые предусмотрены КоАП РФ в ст. 28.4, ч. ч. 1, 3 и 4 ст. 28.6 КоАП РФ.

В соответствии с пп. 1 – 2 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется незамедлительно при определении совершения административного правонарушения. В ситуации если необходимо дополнительно выяснить обстоятельств дела, либо данных о лице или информацию о юридическом лице, в части которых возбуждено дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение 2 суток со времени определения административного правонарушения.

Раздел 3 КоАП РФ называется «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

В статье 22.1 главы 22 КоАП РФ представлен перечень видов органов, которые наделяются правом рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, а также законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях.

Перечень данных органов, размер полномочий каждого органа, перечень должностных лиц устанавливаются главой 23 КоАП РФ. Законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях также устанавливаются в пределах их компетенции, перечни должностных лиц и органов, которые имеют право рассматривать дела об административных нарушениях.

Однако вопрос о полномочиях органов в части рассмотрения дел об административных правонарушениях всегда имеет разрешение в соответствии с главой 22 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены законодательством субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, которые предусмотрены данными законами.

1. Мировыми судьями.

2. Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите прав несовершеннолетних.

3. Уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ.

4. Административными комиссиями, другими коллегиальными органами, которые создаются в соответствии с законодательством субъектов РФ.



5. Государственными учреждениями, подведомственными соответственно органам исполнительной власти субъектов РФ, которые уполномочены в соответствии с федеральным законодательством на осуществление федерального государственного лесного надзора, государственного надзора в части применения и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Норму статьи 22.2 КоАП РФ необходимо рассматривать в ее правовом единстве с положением статьи 1.6 КоАП РФ, говорящем, что использование уполномоченным на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу в связи с административным правонарушением производится в пределах компетенции указанного органа или должностного лица в соответствии с законодательством.

Принятие и практическая реализация уже в течение двух лет Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в определенной мере привели российскую систему законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации: административное судопроизводство, несколько десятилетий «прятавшееся» в разных кодексах (ГПК, АПК), обрело свой собственный нормативный акт – Кодекс административного судопроизводства.

Принятие нового Кодекса – явление неординарное, всегда вызывающее заметный резонанс в обществе и особенно в правовой среде. Вряд ли можно назвать еще какой-либо нормативный акт, который бы вызывал столь неоднозначную реакцию и диаметрально противоположные оценки, как это произошло с КАС РФ.

Кодекс административного судопроизводства своим появлением четко и однозначно поставил на повестку дня вопрос о месте законодательства об административном судопроизводстве в системе российского права.

Процессуалисты-цивилисты в своем большинстве, отрицательно оценивая состоявшееся «отпочкование», определяют законодательство, регулирующее административное судопроизводство, как формирующуюся подотрасль гражданского процессуального права. Например, такая точка зрения с ее обоснованием изложена в одном из первых учебников по административному судопроизводству

Чтобы отграничить процесс, осуществляемый по КАС РФ (ред. от 28.12.2017), от других административных процессов, сочли целесообразным добавить слово «судебный». Потребности в добавлении этого слова не было бы, если бы в доктрине договорились понимать под процессом только судебную процессуальную процедуру, а все остальное называли бы процедурами, а не процессом. Но поскольку рассчитывать на это не приходится, следует признать правильным употребление словосочетания в обозначенном виде: административное судебное право или административное судебное процессуальное право.

Пункт «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации среди предметов исключительного ведения Российской Федерации изначально перечислял

различные виды процессуального законодательства. Среди них называлось арбитражно-процессуальное законодательство, но не упоминалось административно-процессуальное законодательство. Последнее было обозначено среди предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. В новой редакции конституционная норма (п. «о» ст. 71 Конституции РФ) не перечисляет виды процессуального законодательства, как это было ранее, а использует обобщенный термин «процессуальное законодательство». Хотя импульсом для внесения изменений послужила ликвидация Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, невозможно представить, чтобы в процессуальное законодательство не включалось теперь законодательство об административном судопроизводстве. Статья 118 Конституции Российской Федерации упоминает административное судопроизводство наряду с конституционным, уголовным и гражданским. Административно-процессуальное законодательство по-прежнему фигурирует без изменений в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и находится в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Иными словами, из толкования указанных норм Конституции РФ явно следует, что административное судопроизводство и административный процесс отнюдь не синонимы, а различные правовые явления.

Конечно, не все в Конституции РФ идеально с точки зрения законодательной техники, но такое явное противоречие (чтобы административное процессуальное законодательство было одновременно предусмотрено в двух разных предметах ведения) вряд в ней заложено.

Административный процесс – это не административное судопроизводство, а урегулированная законом деятельность по привлечению к административной ответственности, причем как судами, так и уполномоченными государственными органами.

Нельзя не заметить, что это утверждение не в полной мере согласуется с действующим федеральным законодательством. Действительно, АПК РФ в разделе «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» (т.е. по ст. 29 АПК РФ (ред. от 28.12.2017) – в административном судопроизводстве) регламентирует порядок привлечения к административной ответственности и оспаривания постановлений о привлечении к административной ответственности юридических лиц и граждан предпринимателей.

По этому поводу есть два соображения.

Во-первых, в доктрине неоднократно отмечалось, что дела об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности и особенно о привлечении к административной ответственности чужды цивилистическому процессу

Во-вторых, включение в 2002 г. в АПК РФ главы 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях», т.е. распространение на указанные дела судебной процедуры с ее гарантиями в виде процессуальной формы с учетом экономических условий первого десятилетия XXI века, необходимостью поддержки малого и среднего предпринимательства, это теоретически

ошибочное, но в реалиях существовавшего законодательства практически необходимое решение законодателя.

Цивилистический тип процесса, предусмотренный АПК, явно отличен от сущностных характеристик производства по привлечению к административной ответственности. Однако пока законодатель не разработал и не принял нормативный акт, который бы регламентировал именно судебный порядок привлечения к административной ответственности юридических лиц и граждан предпринимателей, причем такой судебный порядок, который гарантировал бы соблюдение в должной мере их прав и интересов, будет правильнее оставить в силе состоявшееся неверное решение – рассматривать дела о привлечении указанных лиц к административной ответственности, равно как и об обжаловании таких постановлений, по правилам АПК РФ. Это по принципу: «Из двух зол выбирают меньшее». Именно об этом пишут те процессуалисты-цивилисты, которые исследовали указанные вопросы.

Однако хорошо известно, чтобы быть самостоятельной отраслью права, системе правовых норм необходимо иметь свой самостоятельный предмет и метод правового регулирования.

Предмет административного судебного права – это общественные отношения, возникающие между судом и участниками процесса при осуществлении правосудия по административным делам. Сравнив с предметом гражданского процессуального права, увидим, что разница только в названии рассматриваемых дел. Но совсем недавно (до принятия КАС РФ) административные дела рассматривались по правилам ГПК РФ (ред. от 03.04.2018) и назывались гражданскими делами, включаясь в более дробную классификацию, как дела из публичных правоотношений наряду с исковыми делами и делами особого производства. Переименование дел не может составить новый предмет отрасли права. Специфика материальных отношений в данном случае не оказывает влияния на существо процессуальных отношений и процессуальной деятельности. Это подтверждается и тем, что общие положения КАС РФ практически аналогичны общим положениям ГПК РФ.

Как в свое время не возникло самостоятельной отрасли права – арбитражного процессуального права из-за того, что арбитражные суды стали рассматривать арбитражные дела, так и сегодня административные дела не создают нового предмета новой отрасли права.

Сопоставив метод правового регулирования, мы увидим его совпадение в трех названных Кодексах – ГПК, АПК и КАС, это императивно-диспозитивный метод.

Нелепо было бы оспаривать наличие определенных особенностей во всех трех процессах, что, собственно, и привело к их обособлению. Но эти особенности никак не могут претендовать на появление самостоятельного предмета отрасли права. Для всех трех процессов характерно наличие охранительных отношений цивилистического (неуголовного) типа.

Особенностей рассмотрения дел немало предусмотрено внутри ГПК и АПК (например, усыновление ребенка, вызывное производство, корпоративные споры,

дела о банкротстве и т.п.), но они не составляют и не могут составить самостоятельного процесса, а нормы, их определяющие, отрасли права.

Во-первых, гражданский и арбитражный процессы далеко не всегда связаны с правонарушением. Защита прав или охраняемых законом интересов нередко бывает необходима по причине неопределенности права (например, иски о признании права собственности на имущество) либо из-за возникновения правовой аномалии (потребность в установлении юридического факта, признании лица недееспособным). Во-вторых, нельзя говорить об абсолютном характере корреляции между видом правонарушения и видом процесса. Так, гражданско-правовое нарушение может привести к возникновению в суде гражданского дела, подлежащего рассмотрению по правилам ГПК или АПК, т.е. к гражданскому или арбитражному процессу. Дисциплинарное нарушение вначале приведет к дисциплинарному производству, а затем при оспаривании взыскания может возникнуть производство опять же по правилам ГПК, т.е. гражданский процесс (я не имею здесь в виду специфические случаи дисциплинарной ответственности).

## **1.2. Стадии производства по делам об административных правонарушениях**

В качестве элементов производства по делам об административных правонарушениях выступают его стадии и этапы. Стадия является самостоятельной частью производства, которая характеризуется наличием специфических задач, особого круга участников производства и совокупности процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и завершающихся принятием решения юридического характера.

Этап – менее крупный элемент, отражающий порядок осуществления группы взаимосвязанных процессуальных действий, которые представляют собой относительно самостоятельную часть производства. В результате несколько этапов образуют стадию.

Обычно выделяются следующие стадии:

- 1) возбуждение дела.
- 2) рассмотрение дела и вынесение решения.
- 3) пересмотр дела и вынесение решения.
- 4) исполнение решения по делу.

Несомненный интерес при производстве по делу об административном правонарушении представляет стадия возбуждения производства, которая по своему предназначению фактически должна выступать неким правовым фильтром, определяющим наличие либо отсутствие в том или ином действии (бездействии) состава административного правонарушения.

Стадия возбуждения дела характеризуется наличием нескольких вариантов возбуждения дела, причем некоторые процессуальные действия недостаточно

полно регламентированы в КоАП РФ, что затрудняет выделение этапов этой стадии и связей между ними.

Содержание данной стадии определено в главе 28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в ведомственных правовых актах, в том числе Приказе МВД России «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» (ред. от 07.11.2016) [10].

Обозначенный нами ведомственный правовой акт по существу определяет стадию, не обозначенную КоАП РФ, назначение которой состоит в исследовании фактов, обстоятельств, связанных с последующим производством по делу об административном правонарушении, представляющем собой предварительную проверку указанной информации. Упоминание о необходимости законодательного закрепления данной стадии находило отражение в юридической литературе, однако должного внимания со стороны законодателя не получило.

Ценным аргументом в данном случае выступает разделяемое нами мнение Н.Н. Цуканова о том, что «...многочисленная проблематика, актуальная в соответствии с теорией административного права, просто не замечаются современной судебной практикой, а появляющиеся вопросы качественно решаются вопреки имеющемуся законодательству» [70, с 40].

Следовательно, интересна позиция законодателя, которая изложена в п. 58 Приказа МВД России от 29.08.2014 «О порядке приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (ред. от 07.11.2017) [8]:

«Сообщения и заявления об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП. Срок рассмотрения данных сообщений и заявлений начинается со времени их регистрации в КУСП, определяется начальником территориального органа МВД России с учетом требований ч. 3 ст. 8 и ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) [7].

Согласно приведенным положениям срок рассмотрения письменного обращения составляет 30 дней со дня его регистрации. В случае поступления такого обращения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), содержащего информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, срок рассмотрения письменного обращения сокращается до 20 дней со дня его регистрации. При этом в исключительных случаях, а также в случае направления запроса руководитель либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Несомненно, приведенные нормы в своем единстве представляют административным процесс, однако охватывают разные производства –

производство по делу об административном правонарушении и производство по предложениям и заявлениям граждан и обращений организаций в сфере государственного управления, которые сами по себе носят разнородный характер, направлены на реализацию абсолютно противоположных по содержанию отношений, чем нарушают процессуальные права участников производства по делу об административном правонарушении.

В поддержку сформулированной точки зрения возможно обратиться к мнению Н.Н. Цуканова, что законодательством предполагается оперативное, но достаточно вдумчивое использование административной ответственности с основательной аргументацией принимаемого решения, а также реализацией прочих формальных положений, которые обеспечиваются как защиту процессуальных интересов участников производства, так и максимальный профилактический эффект от используемых мер [70, с. 14].

В это же время нельзя оставить без внимания положения, которые представлены Пленумом Верховного Суда РФ от 24.03.2005 года № 5 о некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 19.12.2013) [16].

Несущественными являются недостатки протокола, которые возможно восполнить при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных ст. 28.5 и ст. 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, так как данные сроки не являются пресекательными, или составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если данному лицу было надлежащим образом сообщено о месте и времени его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными».

При этом вопрос получает некий риторический окрас, так как не учитывает соотношение сроков осуществляемой проверки, охватывающей составление протокола об административном правонарушении, и времени, необходимого для рассмотрения дела об административном правонарушении по существу с принятием окончательного решения по нему в соответствии с частями 1, 1.1 ст. 29.6 КоАП РФ.

Вопрос о необходимости законодательного урегулирования предварительной проверки по фактам действий (бездействия) на предмет наличия либо отсутствия признаков административного правонарушения заслуживает должного внимания с позиций как теоретического, так и практического интереса.

Таким образом, достаточно наличия повода, обозначенного законодателем, и сведений, касающихся исключительно объективной стороны состава административного правонарушения: объект и объективная сторона.

Однако, обращаясь к ранее обозначенным позициям ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, определяющей моменты, при наступлении которых дело об административном правонарушении считается возбужденным, и отдельным нормам КоАП РФ,

раскрывающим их содержание, следует указать, что практически для каждого из них требуется наличие субъекта правонарушения.

Несомненно, по отдельным нормам, определяющим момент возбуждения дела об административном правонарушении, таковых требований не содержится (ст. 27.9 КоАП РФ; ст. 27.10 КоАП РФ, в части обнаружения орудий, предметов на месте совершения административного правонарушения; ст. 27.11 КоАП РФ; ч. 8 ст. 27.13 КоАП РФ), но это лишь малая часть правового арсенала правоохранителя.

Стадия рассмотрения дела и вынесения решения традиционно делится на три этапа: 1) подготовка к рассмотрению дела; 2) само рассмотрение; 3) вынесение решения по результатам рассмотрения дела.

На первом этапе данной стадии производства по делу выясняются вопросы, предусмотренные в ст. 29.1 КоАП РФ: относится ли к компетенции конкретного субъекта административной юрисдикции рассмотрение этого дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела субъектом административной юрисдикции; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные в КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

После завершения рассмотрения дела наступает третий этап данной стадии – вынесение решения. По результатам рассмотрения дела принимаются различные решения, причем одни имеют форму постановления по делу, а другие – определения по делу (ст. 29.9 КоАП РФ)

После завершения рассмотрения дела наступает третий этап данной стадии – вынесение решения. По результатам рассмотрения дела принимаются различные решения, причем одни имеют форму постановления по делу, а другие – определения по делу (ст. 29.9 КоАП РФ)

Вторая стадия производства по делу завершается объявлением вынесенного постановления и вручением либо направлением его копий соответствующим лицам, среди которых отсутствует прокурор, вынесший постановление о возбуждении дела (ст. 29.11 КоАП РФ).

На основании изложенного представляется возможным сделать следующие основные выводы.

1. Наличие нескольких существенно отличающихся друг от друга вариантов возбуждения дела значительно затрудняет осмысление структуры первой стадии производства по делам об административных правонарушениях, правовое регулирование которой характеризуется значительной пробельностью.

2. Регламентация второй стадии, напротив, отличается достаточно высоким уровнем, позволяющим осуществлять переходы от одного этапа к другому в рамках данной стадии (включая возврат к первому этапу), возврат на первую стадию и переходы к последующим стадиям производства по делам об административных правонарушениях.

3. Наличие множества различных решений, принимаемых в рамках указанного производства, затрудняет четкое определение статуса каждого из них, что в некоторых случаях способствует возникновению правовой неопределенности, оказывающей негативное влияние на правоприменительную практику.

4. Структура производства по делам об административных правонарушениях нуждается в дальнейшем совершенствовании путем оптимизации соответствующих переходов между этапами и стадиями данного производства.

Сторона спора не всегда имеет возможность на этапе подготовки искового заявления верно определить круг ответчиков по делу.

Нормы гражданского, арбитражного, административного процессуального законодательства не содержат определения понятия стороны спора.

При этом арбитражно-процессуальное законодательство (ст. 44 АПК РФ) определяет, что сторонами в арбитражном процессе являются истец (организация или гражданин, предъявившие иск в защиту своих прав и законных интересов) и ответчик (организация или гражданин, к которым предъявлен иск) [2].

Гражданско-процессуальное законодательство (ст. 38 ГПК РФ) гласит также, что сторонами в гражданском судопроизводстве являются истец (лицо, в интересах которого дело начато по заявлению лиц, обращающихся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц) и ответчик.

Определения понятия «ответчик» нормы ГПК РФ не содержат.

Наиболее подробно понятия истца и ответчика раскрыты в административно-процессуальном законодательстве. Статья 38 КАС РФ определяет, что сторонами в административном деле являются административный истец (лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций) и административный ответчик (лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд).

В судебной практике имеют место случаи, когда в качестве ответчика привлекается лицо, которое не имеет отношения к нарушенному праву истца и не может выступать в качестве ответчика (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.04.2016 № Ф10-475/2016 по делу № А08-5286/2014) [32].

Сторонами в гражданском процессе являются субъекты спорного материального правоотношения, обладающие материально-правовой и процессуальной заинтересованностью, как правило, ответчик по делу в судебном процессе появляется путем указания на него истцом при обращении в суд с иском заявлением. Истец всегда указывает на лицо, предположительно нарушившее его право. Однако бывают случаи, когда истец ошибочно указывает



в исковом заявлении какое-либо лицо в качестве ответчика. В таком случае лицо, к которому материально-правовые требования предъявлены истцом ошибочно, будет являться ненадлежащим ответчиком. Ошибки могут быть вызваны незнанием или неправильным толкованием норм права, а также непониманием действительных обстоятельств конфликта.

Чтобы быть надлежащей стороной в конкретном деле, необходимо быть субъектом спорного материального правоотношения. Для ответчика это означает иметь определенную, обязательственную по отношению к истцу материально-правовую связь, вытекающую из спорного материального правоотношения.

Таким образом, ненадлежащим ответчиком признается лицо, в отношении которого истцом делается ошибочный вывод о его сопричастности к спорным материально-правовым отношениям и принадлежащим ему спорным обязанностям.

Ненадлежащим может быть ответчик в исковом производстве административного процесса, и нормы процессуального законодательства предусматривают определенный порядок его замены (ст. 41 ГПК РФ, ст. 47 АПК РФ, ст. 43 КАС РФ).

При принятии искового заявления судья не всегда имеет возможность определить, является ответчик надлежащим или не является. Суд не может отказать истцу в принятии искового заявления или вернуть иск даже при обнаружении факта предъявления иска к ненадлежащему ответчику, поскольку это не предусмотрено ст. ст. 134 и 135 ГПК РФ, ст. 149 АПК РФ, ст. 129 КАС РФ.

Гражданско-процессуальным законодательством не предусмотрено решение вопроса о замене ненадлежащего ответчика по инициативе суда на стадии принятия заявления, этот вопрос решается лишь при подготовке дела или во время его разбирательства в суде первой инстанции и только по ходатайству истца или с его согласия (Апелляционное определение Московского городского суда от 10.03.2016 по делу № 33-8473/2016, Апелляционное определение Воронежского областного суда от 15.05.2014 № 33-2548) [33, 34].

Вопрос замены ненадлежащего ответчика надлежащим в арбитражном процессе может быть разрешен в ходе рассмотрения дела по существу, в том числе на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, а не на стадии принятия искового заявления к производству, поэтому вопрос определения ответчика не является основанием для возвращения искового заявления (Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.10.2012 по делу № А33-9809/2012) [25].

Однако в случае грубого нарушения при определении истцом круга ответчиков по делу (например, иск предъявлен к руководителю или подразделению организации, не являющемуся самостоятельным юридическим лицом или филиалом юридического лица), суд может оставить исковое заявление без движения, указав истцу на наличие нарушений ст. 131 ГПК РФ (или ст. 128 АПК РФ в арбитражном судопроизводстве) и предложить срок для исправления недостатков (Определение Московского областного суда от 31.01.2012 по делу № 33-2330) [20]. При этом подобные судебные постановления иногда признаются

не соответствующими закону и подлежащими отмене в случае обжалования (Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 17.02.2016 по делу № 33-832/2016) [19].

Более распространенной является ситуация, когда суд при подготовке дела к слушанию или во время разбирательства дела в суде первой инстанции по ходатайству или с согласия истца допускает замену ненадлежащего ответчика надлежащим (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.06.2016 № Ф05-6715/2016 по делу № А40-151796/2015) [21]. Например, суд предлагает произвести замену ненадлежащего ответчика на надлежащего в случае если иск предъявлен не к лицу, являвшемуся стороной договора, а к лицу, подписавшему договор на основании доверенности (решение Арбитражного суда Республики Карелия от 15.05.2015 по делу № А26-69/2015) [22], если иск предъявлен не к должностному лицу, допустившему нарушение, а к филиалу данной организации (Определение Приморского краевого суда от 03.12.2014 по делу № 33-10565/2014) [26].

После замены ненадлежащего ответчика надлежащим в гражданском, арбитражном и административном процессах подготовка и рассмотрение дела производится с самого начала (ч. 1 ст. 41 ГПК РФ, п. 3 ст. 47 АПК РФ, п. 3 ст. 43 КАС РФ).

При этом замена ненадлежащего ответчика надлежащим является правом, а не обязанностью суда. Ответчика определяет истец, поэтому, прежде всего, он должен дать согласие на устранение из дела названного им ответчика и замену его другим, у которого предположительно имеется связь с обязанностью отвечать по данному иску.

Конституционный Суд РФ в Определении от 24.10.2013 № 1626-О указал, что в силу присущего гражданскому судопроизводству принципа диспозитивности только истец определяет, защищать ему или нет свое нарушенное или оспариваемое право, к кому предъявлять иск и в каком объеме требовать от суда защиты [18].

При согласии истца на замену ответчика суд выносит определение, которым освобождает ненадлежащего ответчика от обязанности участвовать в процессе, привлекает надлежащего ответчика и откладывает производство по делу для его извещения и ознакомления с материалами дела. Если истец в гражданском и арбитражном процессе не соглашается на замену ненадлежащего ответчика другим лицом, суд рассматривает дело по предъявленному иску и отказывает в его удовлетворении, указывая, что ответчиком права истца нарушены не были. Осуществить замену ответчика по своему усмотрению в гражданском и арбитражном процессе суд не вправе (Апелляционное определение Московского городского суда от 04.02.2016 по делу № 33-3827/2016) [25].

Следует отметить, что в административном судопроизводстве в случае, если административный истец не согласен на замену административного ответчика другим лицом, суд может без согласия административного истца привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика. Данная норма вытекает из более императивного характера административного права и влечет за собой

большую защищенность истца по сравнению с истцом в гражданском и арбитражном процессах, поскольку уменьшает вероятность отказа в исковых требованиях лишь по основанию предъявления иска к ненадлежащему ответчику (п. 1 ст. 43 КАС РФ).

Как уже было сказано выше, в арбитражном процессе, если истец не согласен на замену ответчика другим, суд может только с согласия истца привлечь это лицо в качестве второго ответчика (п. 2 ст. 47 АПК РФ). А если истец не согласен на замену ответчика другим лицом или на привлечение этого лица в качестве второго ответчика, то арбитражный суд рассматривает дело по предъявленному иску (п. 5 ст. 47 АПК РФ).

В гражданском процессе, если истец не согласен на замену ненадлежащего ответчика другим лицом, суд рассматривает дело по предъявленному иску и отказывает в удовлетворении требований (Апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2015 по делу № 33-26112/2015) [24].

В процессе рассмотрения дела ненадлежащий ответчик пользуется всеми процессуальными правами надлежащей стороны. Поскольку именно истец в ходе судебного разбирательства должен доказать причастность предполагаемого носителя спорных обязанностей (ответчика) к предмету иска, суд может не просто вынести решение об отказе в удовлетворении заявленного искового требования и взыскании судебных расходов с истца (ст. 103 ГПК РФ), но и применить к истцу меру гражданской ответственности в виде компенсации за фактическую потерю времени (ст. 99 ГПК РФ).

Следует отметить, что процедура «исключения из числа ответчиков» ни гражданским процессуальным, ни административным, ни арбитражным процессуальным законом не предусмотрена. На практике это подразумевает, что при предъявлении иска к нескольким ответчикам истец, отказываясь от иска к одному или нескольким из ответчиков (ст. 49 АПК РФ, ст. 173 ГПК РФ), фактически «исключает» такого ответчика и не производит его замену на надлежащего ответчика, т.к. тот был ранее привлечен истцом в качестве соответчика.

Поэтому, если в процессе возникает необходимость произвести замену ненадлежащего ответчика на надлежащего, уже участвующего в деле в качестве соответчика, то получится, что в данном случае говорить о замене ненадлежащего ответчика уже не приходится, поскольку надлежащий ответчик-соучастник не заменяет собой ненадлежащего ответчика, а продолжает участвовать в деле в том же процессуальном статусе, который изначально был определен истцом. А поскольку замена ненадлежащего ответчика на уже участвующего в деле соответчика невозможна, то можно говорить о необходимости исключения ненадлежащего ответчика без какой-либо замены. Процессуальным образом это будет оформлено определением об отказе от исковых требований к одному из соответчиков.

### **1.3. Производство по делам об административных правонарушениях как одно из направлений деятельности органов внутренних дел**

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях выступают полное, всестороннее, полное, своевременное, объективное определение обстоятельств каждого дела, разрешение данного дела в соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления. Данное производство включает в себя самостоятельные стадии, из которых основными являются рассмотрение, возбуждение, пересмотр, решение по делу.

В соответствии с КоАП РФ раздел 4 называется «Производство по делам об административных правонарушениях».

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на государственном языке РФ. Кроме того, производство может осуществляться на государственном языке республики, на территории которой расположен судья, должностное лицо, орган, которые уполномочены вести дела об административных правонарушениях.

Лицам, которые принимают участие в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором осуществляется данное дело, обеспечивается право давать, выступать, объяснения, заявлять отводы и ходатайства, приносить жалобы на родном языке или на другом языке общения, а также использовать услуги переводчика (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12.08.2008 № А10-1337/08-Ф02-3788/08 по делу № А10-1337/08) [30].

Представленные положения исполняют требования ст. 19 Конституции РФ о полном равноправии всех лиц независимо от языка, национальности во всех областях государственной и общественной жизни.

Дела об административных правонарушениях могут быть открыто рассмотрены. Данный принцип не применяется в ситуациях, если это может привести к разглашению военной, государственной, коммерческой, другой охраняемой законом тайны, а также в ситуациях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности граждан, которые участвуют в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких.

Лица, которые принимают участие в производстве по делу об административном правонарушении, и лица, которые присутствуют при открытом рассмотрении дела, могут в письменной виде, а также при помощи средств аудиозаписи записывать процесс рассмотрения дела об административном правонарушении. Видеозапись, фотосъемка, трансляция открытого заседания дела об административном правонарушении по телевидению, радио, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет разрешается с разрешения судьи, должностного лица, органа, который рассматривает данное дело.

Открытое рассмотрение дел об административном правонарушении является принципом судопроизводства в России, который закреплен в ст. 123

Конституции РФ.

Принципом гласности является свидетельством демократичности, справедливости, законности.

Открытое рассмотрение дел заключается в том, что данное рассмотрение осуществляется в присутствии публики и все желающие имеют право свободного доступа в зал, имеют право в процессе рассмотрения делать письменные заметки, записывать все происходящее на заседании.

Огромное значение данный правовой аспект присутствует для лиц, в отношении которых возбуждается или ведется дело по административному правонарушению.

Присутствуют обстоятельства, которые указаны в ст. 24.5 КоАП РФ, и в соответствии с которыми производство по делу об административной ответственности не может быть начато или должно быть прекращено.

Административное право в Российском законодательстве является одним из инструментов управления социально-правовыми процессами в обществе. Административное право реализуется в определённых границах правового регулирования, которые определяются деятельностью исполнительной власти на разных уровнях. Ведение дел в сфере административного законодательства определяется и регламентируется совокупностью административно-процессуальных норм, которые определяют порядок действий субъектов административного процесса, при рассмотрении административных правонарушений. Рассмотрение административных правонарушений характеризуется направленностью, структурированностью, а также правовым механизмом функционирования [1].

В современном обществе граждане совершают больше административных, по сравнению с другими видами, правонарушений, как следствие, увеличивается и вероятность нарушения прав, свобод и законных интересов, участников производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, особую актуальность приобретает поиск путей совершенствования правового механизма производства по делам об административных правонарушениях, что и определяет цель нашей работы.

Ведение дел об административных правонарушениях регулируется нормами административного права и реализуется органами исполнительной власти, а также их должностными лицами [2].

Законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях регулирует: порядок производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний [3].

Структурно, производство по делам об административных правонарушениях, содержит такие позиции как: объективное выяснение обстоятельств административного правонарушения, выявление факторов совершения правонарушения, оформление процессуальных документов [4].

Производство по делам об административных правонарушениях, как отмечает М. Труфанов, регулируется правовым механизмом, представляющий собой

систему правовых средств, которые обеспечивают реализацию правового воздействия на социум. Правовой механизм структурно содержит такие основные элементы, как: нормы права, правовые отношения, а также процессуальные документы, отражающие реализацию данных отношений [5].

Правовое регулирование основывается на юридических нормах, в которых заложены базовые модели. Вторым элементом механизма правового регулирования являются юридические факты, на основании которых основывается производство по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что формы, методы и средства производства по делам об административных правонарушениях, являются «подчинёнными» по отношению к юридическим фактам, и они дополняют механизм его правового обеспечения. Правовые отношения являются важным элементом в системе производства по делам об административных правонарушениях.

Правоотношения определяют специфику выполнения требования норм права субъектами административного процесса, реализуются в их поведении и иллюстрируют начало и завершение реализации механизма правового регулирования с одной стороны, государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, с другой стороны – правонарушителей [6]. Законодательство РФ определяет принципы реализации правовых отношений (ст. 1.6 КоАП РФ): принцип законности, реализация которого предполагает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности, обуславливает защиту прав граждан, а также моральную и юридическую ответственность за надлежащее ведение процесса, и предполагает исключение предвзятого подхода к выбору административного наказания. Законодательство акцентирует внимание на праве лица, привлекаемого к административной ответственности, на приведение фактов отражающих свою невиновность, либо обстоятельств, смягчающих его вину.

Юридически реализация права на защиту отражена в ст. 30.1 КоАП РФ – право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении; и ст. 25.1 КоАП РФ – право лица, привлекаемого к ответственности, давать объяснения, подписывать протокол или отказаться от его подписания.

Принцип презумпции невиновности, позволяет считать лицо, привлекаемое к административной ответственности, невиновным, пока его вина не будет доказана и зафиксирована в установленном законом порядке. При этом, доказательство данной вины лежит на субъекте доказывания.

Ст. 1.4 КоАП РФ, характеризует содержание принципа равенства, в соответствии с которым все субъекты правоотношений в административном делопроизводстве, равны перед законом независимо от социального статуса, финансового положения, этнической принадлежности, пола, вероисповедания, уровня образования, профессиональной принадлежности, места проживания и др. Также, правовыми нормами (ст. 24.3 КоАП РФ), определено, что в целях повышения воспитательной и профилактической роли административного

воздействия, эти дела могут рассматриваться гласно (открыто) непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя. Принцип оперативности ведения дел об административных правонарушениях реализуется в наличии установленным законодательством (ст. 27.5 КоАП РФ) строго фиксированных сроков, определяющих прохождение дела, который обеспечивает своевременность, профилактический эффект воздействия, а кроме того, сокращает время и материальные затраты [2].

Следует отметить, что механизм правового регулирования обладает свойством системности. Данное свойство, наиболее ярко проявляется при производстве дел об административных правонарушениях, что обусловлено, прежде всего, его актуальностью и спецификой правовой регламентации [6].

В целом, рассмотренные нами элементы исследуемого механизма имеют сложное строение, обусловленное сложностью производства по делам об административных правонарушениях. На основании вышеизложенного можно утверждать, что производство по делам об административных правонарушениях регламентируется не только нормами одной отрасли права. Как правило приходится каждый раз задействовать всю отрасль процессуального права, влекущего создание сложной, но целостной нормативной основы механизма правового регулирования осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Основными элементами любого правового механизма являются формы государственного управления; методы государственного управления; средства реализации мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях; полномочия субъектов производства по делам об административных правонарушениях; правовое положение его участников.

Иными словами, субъекты производства по делам об административных правонарушениях в практической деятельности используют все элементы механизма правового регулирования осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Мы полагаем, что совершенствование механизма правового регулирования осуществления полномочий органов, наделенных правами и обязанностями обеспечивать производство по делам об административных правонарушениях, должно предполагать совершенствование в таких направлениях: совершенствование функционирование основных элементов механизма правового регулирования (форм, методов и средств); обеспечение выполнения конституционных принципов соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов субъектов и участников производства по делам об административных правонарушениях.

В целом, можно отметить, что механизм правового регулирования осуществления полномочий по делам об административных правонарушениях представляет собой систему правовых форм, методов и средств, которые используются полномочными государственными органами в сфере административной юрисдикции. Рассматривая вопрос относительно элементов правового механизма осуществления производства по делам об

административных правонарушениях, мы считаем целесообразным выделить юридические административные правовые нормы, на основании которых строятся правовые и процессуальные отношения.

Рассмотрим данные обстоятельства:

В соответствии с Постановлением Конституционного суда от 16.06.2009 № 9-П в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова, отсутствуют события административного правонарушения.

Отсутствует состав административного правонарушения, а также возраст правонарушителя на момент совершения административного правонарушения, не достиг возраста в соответствии с КоАП РФ

Обстоятельства, при которых гражданин совершает административные правонарушения в соответствии со статьей 2.7 КоАП РФ.

Акт амнистии, который устраняет административное наказание.

Законодательство признано утратившим силу.

Смерть гражданина, совершившего административное правонарушение

Во время рассмотрения дела об административном правонарушении органами внутренних дел при подготовке дела к рассмотрению выясняют следующую информацию. Компетентны ли они в рассмотрении данного дела, присутствует ли обстоятельства, которые исключают их компетентность при рассмотрении данного дела.

#### Выводы по разделу 1

Таким образом, недостатком административного законодательства является недостаточная конкретизация его положений. Так, в перечне лиц и органов, которые уполномочены рассматривать административные дела, ориентироваться практически нельзя. Рассмотрим общие положения подведомственности административных дел.

Возникает некий пробел, препятствующий определению продолжительности осуществления предварительной проверки действий (бездействия) лица на предмет наличия признаков состава административного правонарушения. Единственным элементом, по существу ограничивающим продолжительность данного процессуального срока, являются положения ст. 4.5 КоАП РФ, определяющие давность привлечения к административной ответственности.

Из содержания указанных норм процессуального права можно сделать вывод о том, что ответчиком по делу является сторона, которая, по мнению истца, нарушила его субъективные права, свободы и законные интересы и которую необходимо принудить к устранению допущенного нарушения.



## 2. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

### 2.1. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях

К основной задачи Российской Федерации относят поддержание, установление и обеспечение конституционного правопорядка. Все органы публичной власти в той или в иной мере участвуют в механизме обеспечения правопорядка. Исполнительные органы власти несут в данном случае основную нагрузку, в частности правоохранительные структуры.

Конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования, исходя из того, что конституционный правопорядок является фундаментальной и целостной категорией. Укрепление конституционного правопорядка, повышает эффективность правового регулирования и деятельности государственного аппарата, включая специализированные органы обеспечения правопорядка. Таким образом, конституционализация отраслевого законодательства, регулирующего деятельность государственных (правоохранительных) органов, включая органы внутренних дел, в целом обеспечивает повышение эффективности функционирования конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России [38, с. 42].

Отдельные положения Конституции РФ определяют кадры правоохранительных органов, к совместной компетенции и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72), закрепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи ими друг другу осуществления части своих полномочий (ч. 2 ст. 77, ст. 78 Конституции РФ), а федеральным исполнительным органам власти – возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ) [39, с.112].

При этом обратим внимание на то, что Конституция РФ не содержит исчерпывающий перечень правоохранительных органов.

Полиция является одним из главных субъектов обеспечения правопорядка, данная структура создается как основная составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации. На сегодняшний день лимитная штатная численность сотрудников ОВД составляет 872 970 человек. Федеральный закон «О полиции» регулирует деятельность полиции, содержит основные принципы и направления ее деятельности [7].

Согласно указанного выше закона полиция определяется как исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно включен в систему МВД России. Представителем государственно власти является сотрудник полиции, который обладает специальным статусом, определяющий

возможность использования соответствующие средства, обеспечивает правопорядок и защиту граждан [17].

Необходимо определить несколько уточнений, во-первых полиция не относится к органам государственной власти, если применить к системе МВД России, а имеет отношение к структурным подразделениям федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Во-вторых, полиция в России существует не только в системе МВД России, также действует военная полиция Вооруженных Сил РФ, которая находится в ведении Минобороны России, в составе войск национальной гвардии Российской Федерации функционируют подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (ст. 5 ФЗ-226) [7].

В действующем законодательстве важнейшие конституционные принципы развиваются со временем, такие принципы ориентированы на полицию и на реализацию ее основной задачи. В ст. 1 ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции» определено, что основная цель полиции направлена на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, а деятельность направлена на противодействие преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны собственности. Главные направления деятельности органов внутренних дел очень обширны, в основном они сводятся к сфере обеспечения правопорядка.

Деятельность подразделений МВД России по обеспечению правопорядка представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким (от трех до семи) сферам деятельности [64, с. 112]. Представляется необходимым сгруппировать четыре основных блока деятельности органов внутренних дел, связанной с обеспечением правопорядка, - административно-правовую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность [41, с. 66]. Обобщенно охарактеризуем их.

1. Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает производство по делам об административных правонарушениях, профилактику административных правонарушений и др.

2. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться уполномоченными сотрудниками на основе Конституции РФ, положения которой конкретизируются в действующем законодательстве и реализуются оперативными подразделениями.

3. Уголовно-процессуальная деятельность также во многом ориентирована на установление и обеспечение правопорядка органами внутренних дел. Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, ССП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания.

4. Организационно-правовая деятельность заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Согласно проведенным исследованиям 500 материалов об административных правонарушениях, составленных в Калужской области, 12 % лиц, привлеченных судом к административной ответственности, в течение года совершают новые однородные правонарушения. Повторно совершенные однородные правонарушения должны караться по всей строгости закона во избежание культа вседозволенности. В идеальном варианте должен действовать принцип справедливого и обоснованного наказания, а не наказания ради статистики. Ежедневно территориальными органами МВД возбуждаются и направляются сотни дел об административных правонарушениях в различные суды общей юрисдикции и арбитражные суды по подведомственности для рассмотрения и принятия процессуального решения. Также в суды общей юрисдикции направляются дела, по которым сотрудники полиции приняли решения о передаче их на рассмотрение судье для назначения более строго наказания – административного ареста или исправительных работ. К таким делам в соответствии с частью 1 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях можно отнести статьи, имеющие исключительную подведомственность судей, например ст. 7.27 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, и иные дела, требующие, по мнению органов внутренних дел, назначения более строго наказания в виде ареста – ст. ст. 20.1, 20.21, ч. 2 и ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ (часть 2 статьи 23.1 КоАП РФ). Работающие на «земле» сотрудники полиции (участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб) знают, что для постоянных нарушителей общественного порядка, общественной безопасности и семейных дебоширов назначение очередного штрафа не помеха для совершения новых правонарушений. Только назначение административного ареста для злостных нарушителей закона и «хронических» неплательщиков штрафов, по нашему мнению, может сыграть превентивную функцию и обеспечить реализацию задач административной ответственности. В Калужской области имеются случаи, когда к гражданам, совершившим повторно однородные правонарушения, вновь применялась такая мера наказания, как административный штраф [33]. Нарушители, уверовав в свою безнаказанность и отсутствие более строгого наказания, продолжают не платить штрафы, совершая новые и новые противоправные деяния, которые впоследствии переходят в плоскость уголовно наказуемых. Зачастую сотрудники органов внутренних дел пытаются обжаловать решения судов, не соглашаясь с назначенным административным наказанием. Вместе с тем при подаче жалобы сотрудниками полиции на мягкость наказания возникает ряд вопросов, требующих скрупулезного разбирательства. Частью 1 статьи 30.1 КоАП РФ установлено, что не вступившее в законную силу постановление суда по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, составившим протокол об

административном правонарушении. В порядке надзора в соответствующий суд с жалобой может обратиться должностное лицо, направившее дело на рассмотрение судьей. Однако, как при рассмотрении дела, так и при обжаловании присутствие сотрудника полиции в судебном заседании не является обязательным условием, поскольку должностные лица полиции не являются участниками дела, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ. Иными словами, обозначается довольно абсурдная правовая ситуация, когда сотрудники полиции имеют право на обжалование судебных постановлений, но не вправе заявлять ходатайство, делать отводы и пользоваться другими правами участников процесса. Порядок обжалования постановлений устанавливается ст. ст. 30.1 – 30.12 КоАП РФ. Отсутствие стороны обвинения на всех стадиях рассмотрения и обжалования дела вынуждает судей принимать на себя отдельные функции по осуществлению административного преследования, по существу, возлагая на них и функцию обвинения, и функцию разрешения дела, что представляется недопустимым. Стоит заметить, что в таких условиях невозможны всесторонность и объективность рассмотрения дела, т.к. судья совмещает в себе одновременно и функцию разрешения дела, и функцию административного преследования. Данная ситуация становится более актуальной, когда судьи рассматривают дела с весьма жесткими временными рамками. Например, при поступлении к судье материала дела об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» судья обязан в день поступления материала вынести решение, поскольку санкция данной статьи предусматривает административный арест (ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ). То есть если до частичной декриминализации ст. 116 Уголовного кодекса РФ на рассмотрение подобных дел уходило месяцы, то в настоящее время фактически в течение нескольких часов нужно установить все обстоятельства дела, а при необходимости вызвать потерпевшего или свидетелей. Принятие мер к розыску потерпевшего и иных свидетелей, которых органы полиции не обязаны доставлять в суд, может привести к нарушению сроков рассмотрения дела. Разобравшись со статусом сотрудника полиции, перейдем к рассмотрению ситуаций, при которых возможно обжалование постановления судей ввиду мягкости назначенного наказания. В одном из обзоров законодательства и судебной практики Верховный Суд РФ разъяснял, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ такое постановление может быть отменено в связи с необходимостью применения закона, влекущего назначение более строгого административного наказания, только на основании жалобы потерпевшего. Из статьи 46, части 1 статьи 50, ст. 55 Конституции Российской Федерации следует, что поворот к худшему для осужденного при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как общее правило, недопустим [17]. То есть при удовлетворении жалобы потерпевшего дело подлежит направлению на новое рассмотрение, так как в ходе рассмотрения жалобы положение лица, привлеченного к административной ответственности, не может быть ухудшено. В литературе, однако, некоторые авторы высказываются за расширительное толкование рассматриваемой нормы. Так, О.А. Степанова в своем исследовании отмечает, что формулировка пункта 4 части 1 статьи 30.7 КоАП, а также

толкование его положений, данное Верховным Судом РФ, отнюдь не означает, что поворот к худшему при новом рассмотрении дела возможен только в случае, если новое рассмотрение инициировано по жалобе потерпевшего на мягкость наказания [66, с. 42]. Положение данной нормы устанавливает также основание для возврата дела на новое рассмотрение в случае выявления при рассмотрении жалобы существенных нарушений процессуальных требований, допущенных при рассмотрении дела, по существу. Иные авторы считают, что отсутствие в законе норм, указывающих на возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений, решений по делу об административном правонарушении в сторону усиления наказания или иным образом ухудшения положения лица, в отношении которого вынесено постановление, не позволяет реализовать установленное КоАП право заинтересованных лиц по пересмотру на их взгляд несправедливых и незаконных решений. В настоящее время судебная практика обжалования судебных постановлений по основаниям мягкости назначенного наказания в Калужской области складывается в пользу лиц, привлеченных к административной ответственности. Так, 29.03.2016 мировым судьей судебного участка №13 Калужского судебного района гражданин И. был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ в виде штрафа в размере 4 000 рублей [14]. Сотрудники полиции, не согласившись с вынесенным постановлением в части назначенного наказания, обжаловали постановление в вышестоящий суд, а затем в порядке надзора в Калужский областной суд. В жалобе сообщалось, что в оспариваемом постановлении суда указывалось на отсутствие у суда сведений о наличии обстоятельств, отягчающих ответственность гражданина И. Однако при составлении протокола об административном правонарушении должностным лицом полиции были выявлены обстоятельства, отягчающие ответственность, – повторное совершение однородного правонарушения. Как следует из протокола об административном правонарушении, гражданин И. на момент совершения административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ являлся лицом, привлеченным к административной ответственности за однородное административное правонарушение, – 28.10.2009 по ст. 20.21 КоАП РФ, 27.12.2012 по ст. 20.21 КоАП РФ, за совершение которых ему было назначено административное наказание в виде штрафа, который до настоящего времени оплачен не был. Соответствующие документы были приложены к административному материалу, что в силу пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ является обстоятельством, отягчающим административную ответственность. Согласно позиции высших судебных инстанций, однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства. Родовым объектом посягательства статей 20.1, 20.20, 20.21 и 20.25 КоАП РФ является противоправное деяние, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность, следовательно, данные правонарушения являются однородными. По итогам рассмотрения жалоб сотрудников полиции по вышеуказанным обстоятельствам суды 2-й и надзорной инстанций постановили в удовлетворении жалоб отказать. Основаниями

послужили следующие выводы суда: сотрудники органов внутренних дел не вправе обжаловать постановление суда 1-й инстанции в связи с мягкостью назначенного наказания. Такое право есть только у потерпевшего. В жалобе сотрудники полиции акцентировали внимание не на мягкости наказания как основании жалобы, а на нарушении мировым судьей принципов ст. 24.1 и ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ, согласно которым задачами производства по делам об административных правонарушениях является всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, в том числе обстоятельств, отягчающих ответственность. Суд не учел, что предметом жалобы сотрудников полиции было признание решения суда 1-й инстанции незаконным и возвращение дела на новое рассмотрение. В соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, вышестоящий суд вправе отменить постановление и вернуть дело на новое рассмотрение. Налицо подмена понятий различными судами, что требует вмешательства высших судебных инстанций. В данном случае искомой целью сотрудников полиции является назначение более строгого наказания в превентивных целях через повторное рассмотрение дела, так как игнорирование судом обстоятельств, отягчающих ответственность, по нашему мнению, является существенным нарушением установленного административно-процессуальным законодательством порядка рассмотрения дела. В ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ говорится, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Вместе с тем при рассмотрении жалоб в судах апелляционной и надзорной инстанций, скорее всего, истечет трехмесячный срок для привлечения к административной ответственности, например по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, что является обстоятельством, исключающим производство по делу (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). То есть на практике решение суда 1-й инстанции изменить очень трудно. Поэтому сотрудникам полиции при возбуждении дела об административном правонарушении необходимо указывать в процессуальных документах обстоятельства, отягчающие ответственность, которые были обнаружены непосредственно ими: 1) приводить доказательства их применения для назначения более строгого наказания; 2) прикладывать к материалу характеристики и иные документы, характеризующие личность правонарушителя (жалобы граждан и соседей, а также обращения иных должностных лиц); 3) при вынесении определения о передаче дела в суд детально раскрывать мотивы направления дела в суд, объективно доказывать необходимость назначения более строгого наказания и существенного нарушения процессуальных норм КоАП РФ; 4) при обжаловании судебных постановлений в жалобе в качестве предмета и основания не ссылаться на мягкость назначенного наказания, а указывать необходимость полного и всестороннего рассмотрения судом дела. Таким

образом, резюмируя изложенное, приходим к выводу о невозможности обжалования сотрудниками полиции постановлений по делу об административном правонарушении только по основаниям мягкости назначенного наказания. Однако если при вынесении постановления о назначении штрафа судом не были учтены отягчающие обстоятельства, что могло привести к вынесению более сурового наказания, то есть все основания для дальнейшего обжалования как в апелляционном порядке, так и в порядке надзора. Вышеназванные советы, по нашему мнению, смогут выстроить оптимальный диалог между территориальными органами МВД на районном уровне и судьями различных судов. Данные превентивные меры, несомненно, приведут к снижению количества повторных совершенных однородных правонарушений. Выступая в роли стороны обвинения в административном процессе, сотрудники полиции при направлении дела в суд должны соблюдать вышеназванные рекомендации, если искомой целью является принятие судом более строгого наказания, чем административный штраф. Административный арест является исключительной мерой наказания, и его назначение должно быть максимально обоснованным не только судом, но и сотрудниками полиции, так как, в соответствии с ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Иными словами, бремя доказывания вины лица, привлекаемого к административной ответственности, и обоснование тяжести совершенного им деяния полностью возлагаются на орган, направивший дело в суд.

Рассмотрим пример судебной практики Калининского участка города Челябинска. Мировой судья судебного участка № 4 Калининского района г. Челябинска Фадеева Н.В., рассмотрев по адресу: г. Челябинск, ул. Косарева, 50/а, материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном ст.15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении директора Общества с ограниченной ответственностью «Оптан-Челябинск» Тырышкина Дмитрия Вячеславовича, гражданина Российской Федерации, осуществляющего трудовую деятельность, сведения о привлечении к административной ответственности в материалах дела отсутствуют, Тырышкин Д.В., являясь директором Общества с ограниченной ответственностью «Оптан-Челябинск», не представил в установленный законом срок не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом форму СЗВ-М за февраль 2018 года об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования на застрахованных лиц, которая фактически была представлена 16 марта 2018 года.

Ответственность за данное правонарушение предусмотрена ст.15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В судебное заседание Тырышкин Д.В. не явился, о времени и месте судебного заседания извещен по месту нахождения юридического лица 21 мая 2018 года, что подтверждается почтовым уведомлением (л.д. 28). Заказное письмо по месту жительства, указанному в протоколе об административном правонарушении, возвращено в суд с отметкой «истек срок хранения» (л.д. 29).

В соответствии с ч.2 ст. 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, предусмотренных ч.3 ст. 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Принимая во внимание, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении Тырышкин Д.В. о времени и месте рассмотрения дела была извещен надлежащим образом, ходатайств об отложении дела не представил, то мировой судья приходит к выводу о возможности рассмотрения дела в его отсутствие.

Исследовав письменные материалы дела, оценив их по правилам ст. 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, мировой судья приходит к следующим выводам.

В силу п. 2-2.2 ст. 11 ФЗ от 01.04.1996 г. № 27 «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», страхователь ежемесячно не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом – месяцем, представляет о каждом работающем у него застрахованном лице (включая лиц, заключивших договоры гражданско-правового характера, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг, договоры авторского заказа, договоры об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательские лицензионные договоры, лицензионные договоры о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства, в том числе договоры о передаче полномочий по управлению правами, заключенные с организацией по управлению правами на коллективной основе) следующие сведения: страховой номер индивидуального лицевого счета; фамилию, имя и отчество; идентификационный номер налогоплательщика (при наличии у страхователя данных об идентификационном номере налогоплательщика застрахованного лица).

Согласно ч. 1 ст. 2.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Форма СЗВ-М «Сведения о застрахованных лицах» утверждена Постановлением Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 01 февраля 2016 года № 83п (Зарегистрировано в Минюсте России 18 февраля 2016 года № 41142). Данная форма предусматривает предоставление сведений о



реквизитах страхователя, указание отчетного периода, а также сведений о застрахованных лицах (фамилия, имя отчество, страховой номер, ИНН – при наличии). В соответствии со ст. 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях непредставление в установленный законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования срок либо отказ от представления в органы Пенсионного фонда Российской Федерации оформленных в установленном порядке сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей. Вина директора ООО «Оптан-Челябинск» Тырышкина Д.В. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст.15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подтверждается совокупностью собранных по делу доказательств, оснований не доверять которым у суда не имеется, а именно: – протоколом об административном правонарушении № 084S15180003109 от 03 мая 2018 года, составленным заместителем начальника УПФР в Калининском районе г. Челябинска Симбирцевой С.Ю., из которого следует, что Тырышкин Д.В., являясь директором Общества с ограниченной ответственностью «Оптан-Челябинск», расположенного по адресу: г. Челябинск пр. Победы, д. 289 пом. 11, не представил в установленный законом срок не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом форму СЗВ-М за февраль 2018 года об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования на застрахованных лиц, которая фактически была представлена 16 марта 2018 года. При составлении протокола Тырышкин Д.В., будучи извещенным о времени и месте составления протокола не присутствовал, копия протокола направлена по почте (л.д. 2-11); - выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц, в которой имеются сведения о Тырышкине Д.В., как о директоре юридического лица – ООО «Оптан-Челябинск» (л.д. 14-15); – сведениями формы СЗВ-М за февраль 2018 года, предоставленной 16 марта 2018 года (л.д. 16-17); – актом о выявлении правонарушения в сфере законодательства РФ об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования от 17 апреля 2018 года № 084S18180005227, из которого следует, что фактическое предоставление ООО «Оптан-Челябинск» формы СЗВ-М за февраль 2018 года – 16 марта 2018 года (л.д. 12-13). Совокупность указанных выше доказательств бесспорно подтверждает наличие в действиях директора ООО «Оптан-Челябинск» Тырышкина Д.В. состава административного правонарушения, предусмотренного ст.15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то есть то есть непредставление в установленный законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования срок сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального

(персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде. Нарушений норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при составлении направленного в адрес суда протокола, судом не усматривается, оснований для прекращения производства по делу, обстоятельств отягчающих или смягчающих ответственность, не установлено. Учитывая характер совершенного административного правонарушения, отсутствие обстоятельств, отягчающих или смягчающих административную ответственность, данные о личности лица привлекаемого к административной ответственности, мировой судья считает возможным назначить директору ООО «Оптан-Челябинсктик» Тырышкину Д.В. административное наказание в виде административного штрафа в размере, предусмотренном санкцией статьи. На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 29.10, 29.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судом было установлено. Признать директора Общества с ограниченной ответственностью «Оптан-Челябинск» Тырышкина Дмитрия Вячеславовича виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 300 (трехсот) рублей.

Разъяснить Тырышкину Д.В., что штраф, назначенный на основании настоящего постановления, должен быть уплачен не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении шестидесяти дней с вышеуказанного срока, судья, вынесший постановление, направляет соответствующие материалы судебному приставу – исполнителю для взыскания суммы административного штрафа, в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, и принятия решения о привлечении лица, не уплатившего штраф, к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следующим примером судебной практики является Мировой судья судебного участка № 3 Каменского района Пензенской области Танцеров Д.А., рассмотрев дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении Аминева Александра Михайловича. Аминев А.М. по месту жительства не уплатил административный штраф в срок, предусмотренный ч. 1 ст. 32.2 КРФоАП, наложенный на него в соответствии с постановлением заместителя начальника полиции ОМВД России в размере 500 рублей.

В судебном заседании Аминев А.М. вину признал.

Вина Аменева А.М. подтверждается материалами дела: протоколом об административном правонарушении, в котором изложены обстоятельства совершенного им деяния; копией постановления о наложении штрафа, копией расписки свидетельствующей о вручении копии постановления Аминеву А.М.

Совершенное Аминовым А.М. правонарушение мировой судья квалифицирует по ч. 1 ст. 20.25 КРФоАП по признакам неуплаты административного штрафа в срок, предусмотренный КРФоАП.

При назначении наказания суд учитывает характер совершенного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, смягчающее обстоятельство - признание вины, отягчающее обстоятельство – повторное совершение однородного правонарушения, и считает, что достижения целей административного наказания возможно только путем назначения виновному административного ареста.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 29.9, 29.10 КРФоАП судом было установлено признать виновным Аминова Александра Михайловича в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КРФоАП, и назначить ему наказание в виде административного ареста сроком 5 (пять) суток.

Далее рассмотрим судебное дело об административному правонарушению от 01.06.2018г. Так мировой судья судебного участка № 89 Ханкайского судебного района Приморского края Сурменко А.Н. рассмотрев в помещении находящимся по адресу с. Камень-Рыболов ул. Октябрьская 2, Ханкайского района Приморского края, дело об административном правонарушении, в отношении Кралина Максима Васильевича, официально не работающего, привлекаемого к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ,

Гражданин Кралин М.В. не уплатил административный штраф в размере 600 рублей, наложенный постановлением по делу об административном правонарушении №ПК-25 160055236.

В судебное заседание Кралин М.В., извещенный надлежащим образом о дате судебного заседания не явился, уважительные причины не явки Кралина М.В. судье не известны, ходатайств об отложении судебного разбирательства не поступало.

На основании ч.2 ст. 25.1 КоАП РФ мировой судья полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности.

Исследовав и оценив в судебном заседании все материалы дела об административном правонарушении, судья считает, что вина Кралина М.В. в совершении административного правонарушения нашла свое подтверждение в судебном заседании совокупностью исследованных доказательств, а именно: протоколом об административном правонарушении № 160856804/724, составленным с соблюдением требований ст. 28.2 КоАП РФ, в котором изложены обстоятельства, место и время совершения административного правонарушения; постановлением по делу об административном правонарушении № 160055236 и иными материалами дела.

В соответствии со ст.31.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями,

юридическими лицами и подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу.

В соответствии с ч.1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

В силу ст. 30.3, 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения десятидневного срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно ч.1 ст.20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом, – влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

В судебном заседании установлено, что штраф, назначенный Кралину М.В. в установленные КоАП РФ сроки не уплачен.

При таких обстоятельствах, судья считает, что виновность Кралина М.В. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, нашла свое подтверждение в судебном заседании, а его действия необходимо квалифицировать по указанной статье, как неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ.

Обстоятельств смягчающих, административную ответственность, предусмотренных ст. 4.2, КоАП РФ, в судебном заседании не установлено.

Обстоятельством отягчающим административную ответственность мировой судья на основании ст. 4.3 КоАП РФ признает совершение однородного административного правонарушения в течении одного года.

В силу ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

При назначении правонарушителю административного наказания, судья учитывает данные о личности правонарушителя, который согласно представленных в суд материалов имеет регистрацию на территории РФ, в настоящее время официально не работает, тяжесть совершенного им правонарушения, отсутствие смягчающих, отягчающих административную ответственность обстоятельств, и приходит к выводу о возможности назначить наказания в виде штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа.

На основании вышеизложенного и руководствуясь ст.ст. 3.5, 29.9, 29.10 КоАП РФ, судом было установлено. Признать Кралина Максима Васильевича виновным

в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 1000 (одна тысяча) рублей.

Рассмотрим в качестве примера: в непогоду дорожная разметка и знаки часто не видны из-за грязи или снега. На старой дороге разметка может быть стерта, а на новой еще не нанесена. Рассмотрим вопрос, какую ответственность несет водитель, если невольно нарушит правила дорожного движения на такой дороге.

Напомним, что административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие), за которое КоАП РФ или законы субъектов РФ об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

Существует две формы вины гражданина: с умыслом и по неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ).

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если гражданин сознавал противоправный характер своего действия (бездействия), предвидел его вредные последствия и желал наступления таких последствий или сознательно их допускал либо относился к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если гражданин предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение таких последствий либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

В обоих случаях гражданин предвидит возможные последствия противоправного деяния, но тем не менее их совершает и поэтому считается виновным в совершении административного правонарушения.

Таким образом, сформированная конституционно-правовая основа деятельности полиции целенаправленно развивается в действующем законодательстве, а органы внутренних дел являются одним из важнейших субъектов укрепления и поддержания конституционного правопорядка.

Особое место МВД России в системе обеспечения правопорядка обусловлено наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, многообразием функций, обширным объемом полномочий сотрудников органов внутренних дел, организационно-правовой и территориальной структурой, определенным имиджем для населения, определяющих степень его доверия и общественной поддержки. И, несмотря на минимальную конституционную регламентацию, органы внутренних дел являются одним из значимых субъектов реализации конституционных принципов и ценностей в правоприменительной деятельности, в т.ч. в направлении качественного установления и поддержания конституционного правопорядка.

## **2.2. О взаимосвязи качества нормативного обеспечения и эффективности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел**

Несовершенство правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях на сегодняшний день обоснованно принято рассматривать в качестве одной из важнейших причин ее невысокой эффективности. Различные ученые изучающие КоАП РФ указывают на большое количество недостатков законодательства, связывая это с отсутствием общей концепции правового регулирования в рассматриваемой области, многообразием возникающих в практической деятельности милиции ситуаций, слабой изученностью того либо иного правового явления или категории, грубыми нарушениями юридической техники и т.д.

Общая картина правового регулирования в данной области изобилует как очевидными пробелами, коллизиями, нормами-призраками, странностями не в пользу правоприменителя, так и нормами, наделяющими сотрудника милиции в отдельных случаях, возможно, даже излишними полномочиями.

Нельзя не заметить того, что большая часть прав, предоставленных полиции действующим законодательством, оказывается ею не востребована. Так, далеко не каждый оперативный дежурный ОВД знает, что легальным основанием для задержания в административном порядке может являться не только ст. 27.3 КоАП РФ, но и, например, п. 3,8,13,14 статьи 13 Закона РФ «О полиции» (ред. от 07.03.2018), ст. 31 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) и т.д. Таким образом, сталкиваясь с необходимостью задержания граждан в перечисленных случаях, сотрудники полиции часто используют надуманные поводы, стремясь во всех перечисленных случаях обеспечить наличие оснований, предусмотренных ст. 27.3 КоАП РФ. Аналогичной является ситуация с доставлением, личным досмотром, досмотром транспортного средства и т.д.

Большинство проблем, актуальные с точки зрения теории административного права, попросту не замечаются современной практикой, а возникающие вопросы эффективно решаются без либо даже вопреки (при этом, кстати, чаще всего безболезненно для сотрудников органов внутренних дел) имеющемуся законодательству. В качестве примеров можно привести вопросы, связанные с возбуждением дел об административных правонарушениях, совершенных в условиях неочевидности, обеспечением участия в производстве в качестве защитника иного лица (особенно в условиях административного задержания), осуществлением так называемой контрольной закупки и т.д.

Должное решение профессиональных задач зависит от степени профессиональной образованности, подготовленности и ответственности сотрудников полиции [48, с. 111].

Об этом свидетельствуют и данные, приведенные в статистических сведениях ГУ МВД России по Ставропольскому краю о деятельности подразделений полиции при реализации законодательства Российской Федерации об

административных правонарушениях. Так, по итогам работы за 12 месяцев 2016 года преобладающее большинство пресеченных административных правонарушений выявлено непосредственно должностными лицами полиции, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, что явилось основным поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях – 76,6 %. По заявлениям физических и юридических лиц, а также сообщениям в средствах массовой информации возбуждено порядка 22,1 % от общего количества дел об административных правонарушениях. Еще около 1,3 % от всех дел возбуждено в связи с поступлением информации, содержащей в себе признаки состава административного правонарушения, из правоохранительных органов, общественных объединений либо органов местного самоуправления [73].

На основании чего нельзя не согласиться с мнением ряда авторов, что попытки обеспечить высокую эффективность производства по делам об административных правонарушениях не могут разрешаться только путем совершенствования действующего законодательства, которое, в свою очередь, не дает желаемого эффекта, поскольку само по себе качество закона не гарантирует эффективности его практического применения.

Предпринимаемые в органах внутренних дел усилия по решению возникших проблем за счет повышения интенсивности выявляемости правонарушений либо увеличения требовательности к результатам оперативно-служебной деятельности сотрудников заинтересованных подразделений полиции создают лишь видимость улучшения ситуации.

Приведение общего количества выявляемых правонарушений к сравнительным показателям средней нагрузки на одного сотрудника подразделения полиции за определенный период создает мнимое представление о реальном положении дел в защищенности граждан от противоправных посягательств на обслуживаемой территории, и, как следствие, не реализуются основные цели производства по делам об административных правонарушениях. [39, с. 102]. Тогда как в приоритет деятельности органов внутренних дел должно ставиться именно поддержание надлежащего общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а в целом защита прав и свобод человека и гражданина, собственности и выступать как фактор сдерживания преступности.

Основываясь на результатах проведенного анализа эффективности исполнения административного законодательства и фактических результатах служебной деятельности, следует, что организация работы по совершенствованию исполнения административного законодательства, в том числе качественному повышению уровня профилактического влияния административной практики на состояние преступности, прежде всего в жилом секторе, на улицах и в других общественных местах, не всегда имеет положительные критерии оценки. Так, при снижении количества задокументированных правонарушений, посягающих на общественный порядок, увеличилось количество совершенных преступлений на

улицах и общественных местах и количество преступлений, совершенных в состоянии опьянения.

Вместе с тем имеют место документирование фактов повторности совершения одними и теми же лицами административных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ. Данное обстоятельство может свидетельствовать, с одной стороны, о недостаточной эффективности применяемых в отношении правонарушителей видов административных наказаний и мер принуждения, в том числе профилактического воздействия, а с другой стороны, о попытках завышения показателей и результатов работы по административной практике [42, с. 11].

Оба варианта вполне возможны при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных не только главой 20, но и другими главами 12, 19, 21 КоАП РФ, однако больше распространены при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также при дящихся административных правонарушениях.

В первом случае речь идет прежде всего об отсутствии необходимого количества государственного принуждения административно-правового характера как реакции государства на противоправное поведение, причины которого кроются в отсутствии соответствующих мер принуждения в законодательстве (помещение в медицинские вытрезвители, ограничение сотрудниками полиции специальных прав, предоставленных физическим лицам, временное приостановление определенной деятельности или совершения определенных действий), либо отказ сотрудников полиции должным образом реагировать на сложившуюся ситуацию, ввиду незнания законодательства и своих обязанностей или ввиду нежелания применения «сложных» мер административного принуждения (помещение в медицинские организации до вытрезвления, внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения).

Во втором случае речь идет об умышленных действиях сотрудников полиции, направленных на искусственное увеличение такого показателя своей деятельности, как «выявление правонарушений», что, в свою очередь, приводит к ухудшению работы, направленной на выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Таким образом, сотрудники полиции, завышая показатели по привлечению лиц к административной ответственности, не должным образом выполняют возложенные на них обязанности, так как деятельность полиции не должна ограничиваться фиксацией правонарушений, а прежде всего направлена на предупреждение возможности совершения новых правонарушений.

Согласно сведениям ИЦ ГУ МВД России по Ставропольскому краю за неоднократное совершение административных правонарушений по статьям 20.20 – 20.22 КоАП РФ к административной ответственности привлечено 18 915 правонарушителей (33,1 % от общего количества лиц, совершивших правонарушения данной категории), составлено 57 139 протоколов об



административных правонарушениях (51 % от общего количества правонарушений по главе 20 КоАП РФ) [73].

Приведенные статистические данные позволяют утверждать, что деятельность полиции, как и деятельность многих других субъектов противодействия преступности (военные государственные органы, органы прокуратуры, следственные органы, суды, органы безопасности и др.), строится не на государственных подходах, а обусловлена, как правило, узковедомственными интересами, сосредоточением деятельности лишь на количественных показателях своей работы («палочная система»).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 9-П «в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» часть 1 статьи 27.1 КоАП РФ признана не противоречащей Конституции Российской Федерации.

В части 2 статьи 27.1 КоАП РФ определено, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

## Выводы по разделу 2

Таким образом, положения Конституции РФ содержат в себе первоначальные конституционные основы деятельности тех или иных органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, которые поясняются в положениях действующего законодательства. Органы внутренних дел, так или иначе присутствуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной власти (ст. ст. 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). В механизме обеспечения правопорядка органы внутренних дел занимают первостепенное значение.

В качестве элементов производства по делам об административных правонарушениях выступают его стадии и этапы. Стадия является самостоятельной частью производства, которая характеризуется наличием специфических задач, особого круга участников производства и совокупности процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и завершающихся принятием решения юридического характера.

Этап – менее крупный элемент, отражающий порядок осуществления группы взаимосвязанных процессуальных действий, которые представляют собой относительно самостоятельную часть производства. В результате несколько этапов образуют стадию.

Обычно выделяются следующие стадии:

- 1) возбуждение дела.
- 2) рассмотрение дела и вынесение решения.
- 3) пересмотр дела и вынесение решения
- 4) исполнение решения по делу.

Важнейшей задачей Российского государства является установление, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. В механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, но основную нагрузку по его непосредственному обеспечению несут исполнительные органы власти, и в первую очередь – правоохранительные структуры.

### 3. ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

#### 3.1. О некоторых основах прогнозирования преступности военнослужащих и мерах по ее предупреждению

В системе деятельности правоохранительных органов прогнозирование преступности представляет собой научно-практическую разработку основных вероятностных суждений о будущем состоянии преступности, периодах ее развития, личности преступника, о факторах и социально значимых последствиях преступности.

Дума Федерального Собрания России приняла такое Постановление.

Что касается методов прогнозирования, то они подразделяются на две большие группы: фактографические и интуитивные.

Фактографические (или формализованные) методы прогнозирования основываются на использовании уже имеющейся, как правило статистической, информации об объекте прогнозирования. Поэтому большинство из них основано на применении известных математико-статистических методов обработки и анализа информации.

В основе интуитивных (или экспертных) методов прогнозирования лежит способность человека, являющегося специалистом в соответствующей сфере деятельности, предвидеть развитие событий, исходя из своего профессионального опыта, знаний, интуиции.

Весь процесс прогнозирования, независимо от используемого для этой цели метода, условно можно разделить на два этапа: построение модели прогнозируемого объекта и собственно прогнозирование. Вид модели неразрывно связан с конкретным методом, применяемым для разработки прогноза. Так, если прогнозирование производится одним из фактографических методов, модель объекта, как правило, представляет собой математическое описание (в виде математических уравнений, формул) либо динамики самого объекта, либо его зависимости от факторов внешней среды. Экспертный прогноз также основан на построении модели, однако в данном случае она является логической и отражает интуитивное представление эксперта о закономерностях развития прогнозируемого объекта, о его взаимосвязях с факторами внешней среды. Не построив такую модель в своей голове, эксперт едва ли смог бы дать обоснованную оценку предстоящему развитию объекта.

По-прежнему остаются не востребованными в органах военной прокуратуры научно обоснованные методы прогнозирования преступности (экстраполяции, моделирования, экспертных оценок и другие). Первые два метода относятся к группе фактографических, а третий – к группе интуитивных методов. К примеру, для прогноза изменений в динамике и структуре преступности наиболее приемлем метод экстраполяции, предназначенный для поиска показателей

будущего, исходя из того, что тенденции прошлого и настоящего будут действовать и в дальнейшем. Анализ показателей динамики преступности и отдельных ее видов за ряд предшествующих лет позволяет выявить тенденцию изменения данных показателей (уменьшение или увеличение коэффициентов преступности). На основании этого посредством социальных математических расчетов можно определить, как будут изменяться коэффициенты в будущем. Как правило, этот метод применяется только при краткосрочном прогнозировании (на срок не более 1 – 3 лет). Метод моделирования более сложен, он предполагает построение количественной модели преступности, отражающей ее зависимость от действия ряда факторов. Подставив в модель значение факторов преступности на планируемый период, определяют будущее состояние преступности.

Точность подобных предвидений можно увеличить посредством сочетания методов экстраполяции и моделирования с методом экспертных оценок, который заключается в сборе мнений специалистов о возможном изменении тенденций и закономерностей преступности на планируемый период. Существуют строгие процедуры сбора мнений экспертов, их анализа и расчета экспертных оценок. Одним из самых популярных среди методов экспертизы является так называемый дельфийский метод (метод Дельфи). По этому методу при опросе экспертов вопросы ставятся так, чтобы они имели какую-то количественную характеристику, опросы проводятся в несколько туров, в ходе которых вопросы и ответы уточняются. При отклонении прогнозов от мнения большинства эксперты обосновывают свое мнение. В ходе экспертизы возможно привлечение дополнительных экспертов. Таким образом, формируется круг экспертов, которых можно привлекать для повторной (дополнительной) экспертизы.

Исторический опыт показал, что упомянутые методы в совокупности активно применялись в нашей стране в 70-е годы XX века при прогнозе преступности на пять лет. Сопоставление полученного прогноза с фактическими данными показало, что прогноз по тяжким и наиболее распространенным преступлениям оказался достаточно точным [44, с. 15].

Коротко остановимся на этапах прогнозирования преступности военнослужащих. Первоначально необходимо определить цели, субъекты и объекты прогнозирования, в связи с этим в перечень задач первого этапа входят прежде всего: постановка задачи прогнозирования; формирование информационной базы; анализ информации и построение модели прогнозируемого объекта.

Функция прогнозирования должна быть возложена на аналитические подразделения, которые, исходя из цели, должны: определять объект прогнозирования (виды правонарушений и лиц, их совершивших), период упреждения и основание прогноза; решать организационно-технические вопросы.

В организационном плане разработка прогноза может осуществляться как силами самого аналитического подразделения (при наличии в его составе соответствующих специалистов), так и с привлечением специалистов из учебных заведений или научно-исследовательских учреждений. В качестве экспертов к работе могут привлекаться сотрудники других подразделений того же

правоохранительного органа, а также иных ведомств.

Кроме того, на аналитические подразделения возлагается и информационное обеспечение прогнозирования. Они должны определить источники получения и виды информации, необходимой для разработки прогноза, период времени, за который такая информация должна быть представлена.

При формировании информационной базы следует иметь в виду, что помимо данных о самой преступности (количество и структура совершенных преступлений и лиц, их совершивших) в информационную базу необходимо включать информацию о всех факторах внешней среды, которые, по мнению специалистов, влияют на динамику и структуру преступности.

Анализ информации и построение модели прогнозируемого объекта производится с учетом выбранного метода прогнозирования. Выбор конкретного метода (или методов) прогнозирования определяется прежде всего характером и полнотой информации об объекте прогнозирования, степенью изученности закономерностей его развития, наличием специалистов, владеющих соответствующими методами. В настоящее время прогнозирование методом статистической экстраполяции динамических рядов, с применением экспертных методов, вполне под силу сотрудникам аналитических подразделений правоохранительных органов. Разработка прогнозов с применением более сложных методов должна осуществляться, как правило, представителями научно-исследовательских учреждений, профессионально занимающимися проблемами прогнозирования.

Второй этап представляет собой процедуру непосредственного получения конкретных значений прогнозируемых характеристик на весь период упреждения. Так, на этом этапе экспертами заполняются анкеты (экспертное прогнозирование) либо производятся необходимые вычисления на калькуляторе или компьютере в соответствии с математической моделью объекта прогнозирования. Здесь же осуществляется статистическая обработка анкет, заполненных экспертами, с целью получения обобщенных прогнозных данных всей экспертной группы.

Более сложный и трудоемкий характер процедура прогнозирования приобретает при комплексном прогнозировании, т.е. при одновременном применении нескольких методов. Например, в случае последовательного применения фактографических и экспертных методов вначале осуществляется прогнозирование на основе соответствующей математической модели, а затем эксперты, анализируя его результаты, корректируют их, т.е. предлагают свои варианты возможного развития объекта в перспективе.

Для того чтобы воплотить вышеуказанное в жизнь, предметно реализовывать на практике этапы прогнозирования с использованием указанных и других методов, форм прогнозирования необходимы специалисты высокого уровня, которых возможно подготовить только после совершенствования системы подготовки основных субъектов - прокурорских, следственных работников, т.е. требуется переход на двухуровневое образование.

В настоящее время дальнейшее базовое образование этих категорий сотрудников не предусмотрено вообще, а лишь заменяется курсами повышения

квалификации либо занятиями по юридической подготовке (уровень «пулеметных курсов» в Гражданскую войну XX века).

Предупреждение преступлений является одним из основных направлений деятельности органов внутренних дел, что закреплено во многих нормативных правовых актах, в том числе в Федеральном законе «О полиции», Приказе МВД РФ от 17 января 2006 г. № 19, утвердившем инструкцию «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», в которых определяются функции полиции, их права и обязанности по отдельным направлениям профилактической работы.

Однако при видимой достаточности общего правового и организационного обеспечения деятельности ОВД по предупреждению преступлений, как отмечают криминологи, некоторые категории экономических преступлений требуют особых криминологических познаний о них, о причинах и условиях их совершения, а также о личности преступника [55, с 105].

Так, в результате проведенного нами исследования, в ходе которого изучена деятельность 17 территориальных отделов внутренних дел г. Москвы, Московской, Белгородской, Воронежской областей, было установлено, что указанные подразделения испытывают значительные сложности в противодействии мошенничествам, совершаемым с использованием банковских гарантий в рамках государственного и муниципального заказа. Нами было выявлено, что указанные сложности возникают, в частности, в связи с отсутствием в системе МВД статистических сведений, отражающих основные криминологические показатели данного вида преступлений. В территориальных подразделениях полиции, соответствующее направление деятельности которых нами изучено, отсутствовали оперативные учеты юридических и физических лиц, попадавших в поле зрения правоохранительных органов, в связи с фактами использования фиктивных банковских гарантий. Отсутствовали накопительные дела, содержащие сведения о результатах деятельности органов внутренних дел по противодействию использованию поддельных или необеспеченных банковских гарантий. Эти обстоятельства создают условия дефицита информации в деятельности по предупреждению мошенничества, совершаемого с использованием банковских гарантий, что не позволяет органам внутренних дел действовать системно и комплексно.

По мнению опрошенных нами сотрудников ЭБиПК разных территориальных подразделений органов внутренних дел, для эффективного предупреждения рассматриваемого вида мошенничества в МВД необходимо формирование системы учета статистических показателей противодействия фиктивным банковским гарантиям, а также системы оперативного учета сведений, касающихся преступного использования банковских гарантий (сообщили 91 % опрошенных). Для этого, по мнению опрошенных нами сотрудников, необходимо внесение в формы ФКУ «ГИАЦ МВД России» реквизитов, предусматривающих отражение сведений по данному направлению деятельности ОВД. В ведомственный справочник для заполнения документов первичного статистического учета необходимо внести разделы, отдельно учитывающие

преступления, совершенные с использованием банковских гарантий. Помимо этого, в план оперативных совещаний различных уровней МВД необходимо внести вопросы противодействия данным мошенничествам, включить их в систему оценки деятельности территориальных органов внутренних дел. Это позволит своевременно и соразмерно направлять достаточные силы и средства для необходимого противодействия данному виду преступлений [51, с. 112].

Исследование деятельности указанных ранее территориальных подразделений полиции показало необходимость совершенствования технологий взаимодействия ОВД с субъектами предупреждения преступлений и правонарушений. Так, по мнению опрошенных сотрудников ЭБиПК, этих подразделений, реализация мер по противодействию рассматриваемым нами преступлениям службой экономической безопасности и противодействия коррупции, как ведущей службой в системе органов внутренних дел в данном направлении, будет более эффективной во взаимодействии с другими структурными подразделениями МВД, а также с ФСБ, ФНС России и др.

Проведенные исследования в области предупреждения преступлений органами внутренних дел свидетельствуют о том, что создание временных организационных структур (штаб, рабочая группа, оперативная группа и т.д.) позволяет эффективно управлять собственными силами и средствами. Для этого, по нашему мнению, необходимо использовать возможности межведомственной рабочей группы, созданной в структуре центрального аппарата министерства внутренних дел, задачей которой является обеспечение и координация совместной работы [58, с 106].

В ходе проведенного исследования выявлены также недостатки взаимодействия ОВД с не правоохранительными государственными и муниципальными органами и коммерческими структурами. Опрошенные нами сотрудники ЭБиПК высказались о целесообразности своевременного представления заинтересованными службами органов внутренних дел в органы исполнительной власти и местного самоуправления сведений о необходимости устранения причин и условий, способствующих совершению мошенничеств в рамках государственного и муниципального заказа. Такими могут быть сведения: о непринятии мер заказчиком по расторжению контракта с исполнителем, предоставившим в качестве обеспечения исполнения своих обязательств фиктивную банковскую гарантию; о коррупционных проявлениях представителей заказчика и др. [59, с. 58].

Опрошенные сотрудники территориальных органов внутренних дел сообщили о необходимости взаимодействия с кредитными организациями. В результате такого взаимодействия, по мнению опрошенных, необходимо получать сведения о банках, работающих «под слив», а также иные сведения о незаконных банковских операциях по выдаче банковских гарантий.

В соответствии с терминологией банковских работников, банки, ведущие деятельность в нарушение условий лицензирования и требований Центробанка, ожидающие отзыва лицензии, в условиях вероятности отзыва лицензии.

Помимо этого, опрошенные сотрудники ЭБиПК утверждают, что для эффективной деятельности органов внутренних дел по предупреждению мошенничества, совершаемого с использованием банковской гарантии, большое значение имеет получение криминологических экспертных сведений (сообщили 64 % опрошенных). Последние пояснили, что для этого органам внутренних дел необходимо инициировать деятельность комиссий, объединений, ассоциаций независимых экспертов из числа специалистов-криминологов, социологов, экономистов, юристов, специалистов кредитно-банковской сферы, ученых иных специальностей, осуществляющих постоянный экспертный мониторинг социальной эффективности действующего законодательства, различных программ экономического и социального характера, с которыми на постоянной основе важно осуществлять взаимодействие в разработке мер противодействия исследуемым мошенничествам.

По мнению опрошенных нами в качестве экспертов сотрудников ГУЭБиПК, основной задачей предупреждения экономических преступлений является создание условий, способствующих устранению экономической выгоды от совершения преступлений. То есть предупреждение мошенничества, совершаемого с использованием банковской гарантии, может быть эффективным в случае создания условий максимальной невыгодности использования поддельных и необеспеченных банковских гарантий. В деятельности органов внутренних дел это достижимо посредством развития принципа неотвратимости наказания, что возможно в том случае, если будет выявляться максимальное количество фактов использования поддельных и необеспеченных банковских гарантий с дальнейшим принятием соответствующих мер уголовного и процессуального воздействия (подтвердили 78 % опрошенных сотрудников). Для этого необходимо развитие взаимодействия между органами внутренних дел и государственными (муниципальными) заказчиками, результатом которого будет получение информации, позволяющей органам внутренних дел анализировать весь массив принятых заказчиком в качестве обеспечения банковских гарантий. Такое взаимодействие возможно в рамках деятельности областных, районных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений. [74, с 48].

Поведение, подпадающее под правовую регламентацию, подразделяется на правомерное и противоправное. Правомерное поведение – это поведение социальных субъектов, соответствующее требованиям правовых норм и находящееся под государственной защитой. Противоправное поведение представляет собой правонарушение. Правонарушение – преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ред. от 23.06.2016)). При разграничении правомерного и противоправного следует обозначить основной объективный признак правонарушения, позволяющий выделить его среди иных актов поведения, – общественная опасность, противоправность. Поскольку правонарушения всегда наносят вред охраняемым



законом частным и общественным интересам, посягают на наиболее значимые общественные ценности, необходимо их эффективное предупреждение, что является существенным условием защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств.

По официальным данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, в январе – июне 2017 г. зарегистрировано 1030,2 тысячи преступлений, или на 12,9 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Снижение регистрируемых преступлений отмечено в 76 субъектах РФ. При этом в результате преступных посягательств погибло 13,3 тыс. человек, здоровью 21,2 тыс. человек причинен тяжкий вред. Более половины всех преступлений совершены лицами, ранее совершавшими преступления. Несмотря на наметившуюся тенденцию к снижению преступлений, совершенных на территории РФ за период с января по июнь 2017 г., уровень преступности по-прежнему является достаточно высоким. Базовая задача в данной сфере – обеспечение кардинального перелома ситуации с преступностью, – соответственно, на данный момент требует поиска новых путей решения, совместных усилий государственных органов и общественных структур в области профилактики правонарушений, совершенствования соответствующей правовой базы [64, с 256].

Особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами (п. 2 ст. 3 Закона о профилактике правонарушений). В ряде исследований, посвященных анализу вопросов противодействия преступности, отмечаются в качестве одной из проблем терминологическая несогласованность и противоречивые интерпретации основных понятий в некоторых законодательных актах: неоднозначно понимается термин «пресечение»; иногда термины «противодействие», «предупреждение» и «борьба» рассматриваются как синонимы; иногда в понятия «предупреждение» и «борьба» вкладывается различное содержание и так далее. На основе проведенного анализа базовых законодательных актов в сфере профилактики правонарушений, таких как ФЗ от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017), ФЗ от 07.08.2001 № 115–ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. от 21.06.2014), ФЗ от 08.01.1998 № 3–ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 29.12.2017), ФЗ от 06.03.2006 № 35–ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 28.04.2018), ФЗ от 25.07.2002 № 114–ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 21.03.2015), ФЗ от 07.02.2011 № 3–ФЗ «О полиции» (ред. от 07.03.2018), ФЗ от 12.08.1995 № 144–ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06.07.2016), ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 18.04.2018), ФЗ от 24.06.1999 № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 07.06.2017) и т.д., можно сделать вывод о том, что наиболее конструктивным является законодательный подход, при котором указанные термины употребляются как соответствующие различным

понятиям, а термин «профилактика» является наиболее широким. Данный подход применяется в Законе о профилактике правонарушений. В соответствии с п. п. 2, 3 ст. 2 указанного Закона профилактика правонарушений – это совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения; система профилактики правонарушений – совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений [69, с. 71].

Для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений (преступлений и административных проступков), принимаются общие и индивидуальные меры.

Общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан, индивидуальная – на оказание воспитательного воздействия на безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы, лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия, лиц без определенного места жительства и др., на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми (ст. 15 Закона о профилактике правонарушений).

Статьей 17 Закона о профилактике правонарушений установлены следующие формы профилактического воздействия: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется на основе государственных программ, государственных программ субъектов, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией данных программ, осуществляется за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений (ст. 29 Закона о профилактике правонарушений). Данные программы разрабатываются с

целью реализации основных направлений профилактики правонарушений, утверждаются нормативными правовыми актами органов исполнительной власти соответствующего уровня и приобретают тем самым нормативный, общеобязательный характер.

Таковыми являются, например, государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утв. Постановлением Правительства от 15.04.2014 № 345; государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 – 2020 годы», утв. Постановлением Правительства от 30.12.2015 № 1493, и др. Разработка и реализация государственных программ осуществляются федеральным органом исполнительной власти либо иным главным распорядителем средств федерального бюджета, определенным Правительством в качестве ответственного исполнителя государственной программы. Государственная программа подлежит общественному обсуждению и предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей и утверждается актом Правительства Российской Федерации. Проект государственной программы, а также предложения о внесении изменений в государственную программу одновременно с внесением на рассмотрение в Правительство представляются в Государственную Думу Федерального Собрания в соответствии с ФЗ от 07.05.2013 № 77–ФЗ «О парламентском контроле» (ред. от 28.03.2017). Государственная программа, утв. Правительством, размещается на официальном сайте ответственного исполнителя в сети Интернет в течение 2 недель со дня официального опубликования нормативного правового акта о ее утверждении (п. 6 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 15.11.2017)).

Особое значение в сфере профилактики правонарушений имеет государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утв. Постановлением Правительства от 15.04.2014 № 345 [9]. Данная программа содержит паспорт, в котором определяются ответственный исполнитель – МВД, участники программы – Минобороны, МЧС России и др., программно-целевые инструменты программы, цель и задачи программы, целевые индикаторы и показатели программы, сроки и этапы реализации программы (2013 – 2020 гг.), объемы финансирования программы, ожидаемые результаты реализации программы, а также подробную характеристику сферы реализации программы. Так, цель программы заключается в повышении качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышении доверия к органам внутренних дел со стороны населения. Приоритетные задачи программы: повышение качества и эффективности предварительного следствия; повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности и дознания; повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества; повышение безопасности

дорожного движения; обеспечение высокого боевого потенциала и совершенствование служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД; повышение качества функционирования системы МВД. Целевыми индикаторами и показателями являются: количество тяжких и особо тяжких преступлений, уголовные дела по которым впервые приостановлены по п. п. 1 – 3 ч. 1 ст. 208 УПК, по отношению к 2011 году; удельный вес возмещенного ущерба от фактически причиненного ущерба по уголовным делам, оконченным следователями, и по уголовным делам, оконченным дознавателями; количество нерозысканных преступников по отношению к 2011 году; число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 году; уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов (доля положительных оценок в числе опрошенных); социальный риск (число лиц, погибших в ДТП, на 100 тыс. населения). В качестве ожидаемых результатов реализации программы указываются: сокращение количества наиболее общественно опасных (тяжких и особо тяжких) преступлений, оставшихся нераскрытыми; увеличение удельного веса возмещенного ущерба от фактически причиненного ущерба по оконченным уголовным делам за счет повышения эффективности работы следователей и дознавателей органов внутренних дел Российской Федерации; повышение уровня безопасности граждан за счет сокращения числа тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах; повышение уровня уверенности граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов; сохранение положительной динамики сокращения количества лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий.

Реализация программы предусматривает достижение результатов на всей территории и не содержит мероприятий, осуществляемых в отдельных субъектах; основными приоритетами политики субъектов в сфере реализации программы являются разработка и реализация государственных программ субъектов по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности (раздел II Паспорта федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах» государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 345).

В соответствии со ст. 7 Закона о профилактике правонарушений как федеральные органы исполнительной власти, так и органы государственной власти субъектов в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений разрабатывают соответствующие программы в сфере профилактики правонарушений. Органы местного самоуправления также вправе разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений. В большей части субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами утверждены порядок разработки и реализации государственных программ, а также перечни выполняемых государственных программ субъектов.

Таким образом, выявление преступлений и проступков, устранение причин и условий, способствующих их совершению, и оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения их совершения или антиобщественного поведения – в этом заключается основное содержание профилактики правонарушений. Для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, принимается целый комплекс мер, как общих, так и индивидуальных. Законом определены организационные основы функционирования системы профилактики правонарушений, конкретизированы полномочия субъектов профилактики правонарушений. Представляется, что более эффективным является не преодоление последствий уже совершенных правонарушений, а их предотвращение. То есть приоритетной должна стать превентивная составляющая. Необходим комплексный подход к профилактике правонарушений: требуется взаимодействие всех правоохранительных органов и общественных структур, объединение их в единый механизм, что представляется возможным только при высокой степени координации, слаженности деятельности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, что будет способствовать предупреждению преступности на общесоциальном уровне.

В настоящее время во всех субъектах РФ в целях координации деятельности территориальных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, правоохранительных органов, органов местного самоуправления, организаций, предприятий, учреждений различных форм собственности, политических партий и движений, общественных организаций по реализации мер, направленных на профилактику правонарушений, устранения причин и условий, способствующих их совершению, созданы межведомственные комиссии по профилактике правонарушений.

Необходимо согласиться с утверждением А.В. Петренко о том, что предупреждение экономических преступлений требует компетентной экономико-правовой квалификации сотрудников органов внутренних дел [71, с. 105]. Однако в результате проведенного нами исследования было установлено, что представители органов внутренних дел сталкиваются с серьезными сложностями, возникающими в ходе противодействия рассматриваемым мошенничествам, которые связаны с их выявлением, квалификацией, документированием и предупреждением. 69 % опрошенных нами сотрудников ЭБиПК, подтвердивших данное обстоятельство, согласились с тем, что во многом это объясняется недостаточной квалификацией сотрудников на данном направлении деятельности, стремлением выполнить «план» по раскрытым преступлениям, не обременяя себя «неперспективными» преступлениями, связанными с использованием поддельных банковских гарантий. В этой связи перед органами внутренних дел, осуществляющими противодействие (в том числе предупреждение) мошенничествам, совершаемым с использованием банковских гарантий, должна стоять задача повышения уровня профессионального мастерства (согласились 91 % опрошенных сотрудников ЭБиПК). По мнению последних, целесообразно

развивать специализированный уклон высших учебных организаций системы МВД для подготовки выпускников, обладающих специальными познаниями в области противодействия преступлениям в сфере экономики. Также, в связи с постоянным изменением способов совершения рассматриваемых мошенничеств, в деятельности органов внутренних дел должна быть развита система переквалификации и повышения квалификации сотрудников, осуществляющих противодействие рассматриваемому виду мошенничеств, организованная на базе специализированных учебных организаций МВД.

При этом представляется целесообразным для руководителей соответствующих подразделений и служб органов внутренних дел отслеживание профессионального потенциала своих подчиненных, принятие своевременных мер по восполнению недостающих знаний. Руководитель может реализовывать эту функцию через организацию проведения различных встреч подчиненных сотрудников со специалистами в интересующих сферах экономической деятельности, межведомственных семинаров с обсуждением проблемных вопросов и обменом положительным опытом.

Опрошенные нами в качестве экспертов следователи, в производстве которых находились уголовные дела о мошенничествах, совершенных в сфере обеспечения исполнения обязательств банковскими гарантиями, сообщили, что данные дела требуют значительного опыта расследования, высокой не только правовой квалификации, но и экономической подготовки. По их мнению, такими навыками, как правило, обладают лишь сотрудники, специализирующиеся на расследовании конкретных видов преступлений, что требует от органов внутренних дел выделения узконаправленных сотрудников для противодействия рассматриваемым мошенничествам. Положительный опыт «узкой специализации» правоприменителей и создания преступлениями признали во многих странах.

Таким образом, создание в системе МВД информационной среды, позволяющей проводить анализ криминологической обстановки, связанной с мошенничествами, совершаемыми с использованием банковских гарантий, организация взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами, органами исполнительной власти и кредитными организациями, научное обоснование деятельности по предупреждению рассматриваемых преступлений, специализация сотрудников, осуществляющих противодействие незаконному обороту банковских гарантий, своевременное повышение их квалификации, по нашему мнению, могут способствовать формированию в органах внутренних дел эффективного механизма профилактики мошенничества, совершаемого с использованием фальсифицированных банковских гарантий.

Многие наработки, связанные с организацией профилактической деятельности, имевшие место в бытность СССР, сегодня утеряны. Между тем для создания в России высокоэффективной системы профилактики преступлений военнослужащих необходимо современное правовое, организационное и ресурсное обеспечение.

В связи с этим предлагается федеральная целевая программа «Комплексные меры по системному прогнозированию и воздействию на преступность военнослужащих», которая должна реализовываться системно единой структурой субъектов предупреждения трех звеньев:

1) федерального (неспециализированные субъекты: Президент Российской Федерации – Верховный Главнокомандующий Вооруженных Сил РФ; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; специализированные субъекты: Генеральная прокуратура РФ (Главная военная прокуратура); правосудия (Верховный Суд РФ (Судебная коллегия по делам военнослужащих); Министерство обороны РФ); органы безопасности в войсках ФСБ России; правозащитные, общественные организации, отдельные граждане; ведущие религиозные конфессии (Русская православная церковь, Мусульмане России и др.)).

2) окружного (органы власти федеральных округов, субъектов Федерации; военные прокуратуры, военные суды и военные следственные управления окружного звена; командующие войсками округов (флотов), военная полиция, воспитательные, психологические структуры, органы дознания; органы безопасности в войсках округа (флота); правозащитные и общественные организации, отдельные граждане; ведущие религиозные конфессии).

3) гарнизонного (органы власти города, района; военные прокуратуры, военные суды и военные следственные отделы гарнизонного звена; начальник гарнизона, командиры воинских частей (органы дознания), военная полиция, воспитательные, психологические структуры; органы безопасности в войсках гарнизона; армейская (флотская) общественность; правозащитные организации, отдельные граждане; религиозные конфессии).

В связи с этим ученым и работникам правоохранительных органов необходимо выработать концептуальную программу, направленную на организацию деятельности органов военной прокуратуры по прогнозированию и предупреждению преступлений военнослужащих, которая должна включать: инициирование изменений и дополнений в соответствующие законодательные акты; подготовку и принятие ведомственных организационно-распорядительных документов, в частности, инструкции о прогнозировании и предупреждении преступлений военнослужащих; создание специального аналитического подразделения – криминологической службы; корректировку профессиональной подготовки прокурорских работников, в том числе переход на двухступенчатое базовое образование; активизацию практического применения научных разработок; комплексное и системное внедрение новых форм и методов предупредительной работы в ходе надзорной деятельности, уголовного преследования, координационной деятельности по борьбе с преступностью.

Кроме этого, виктимогенная обстановка в войсках обуславливает создание нового направления деятельности, а именно виктимологическую профилактику преступлений против порядка воинских уставных взаимоотношений, направленную на противодействие уязвимости одних и опосредованное ослабление преступной готовности других военнослужащих.

Для целенаправленного воздействия на преступность данного вида необходимо условно разделить всю систему предупреждения на традиционное (криминологическое) и виктимологическое направления. Критерием такого деления должна выступать направленность мер воздействия на различные объекты: традиционная профилактика направлена на потенциальных и реальных преступников, а виктимологическая профилактика – на потенциальных и реальных жертв преступлений.

Подсистему виктимологического воздействия на преступность этой категории в зависимости от объекта и особенностей методов целесообразно подразделить на виктимологическую профилактику, виктимологическую защиту, виктимологическую помощь.

Таким образом, продолжающийся новый этап развития российского общества, обусловленный изменением общественно-политического строя, экономического устройства, военной организации государства, находит свое отражение в структуре и динамике явлений социальной патологии. Преступность военнослужащих требует научного изучения, анализа, прогнозирования и выработки дополнительных мер по ее предупреждению.

### **3.2. Совершенствование нормативной правовой основы применения административной ответственности**

Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ указаны в качестве одного из основных направлений деятельности полиции. Подобное правоустановление примечательно тем, что оно определяет наиболее деструктивные для личности, общества и государства виды правонарушений. То есть те виды правонарушений, на которых должно быть сосредоточено внимание полиции.

Исходя из вышеназванного направления деятельности на полицию, согласно п. п. 4, 26, 35 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» (ред. от 07.03.2018), возлагается обязанность проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений.

Правда, ФЗ «О полиции», во-первых, не конкретизирует как категории лиц, в отношении которых полиция может проводить индивидуальную профилактическую работу, так и основания и сроки проведения этой работы.

Конечно, анализ положений ст. 12 ФЗ «О полиции» позволяет выделить ряд категорий лиц, в отношении которых полиция обязана проводить индивидуальную профилактическую работу. Это:

- 1) лица, освобожденные из мест лишения свободы, в отношении которых в соответствии с федеральным законом судом установлены запреты и ограничения.
- 2) осужденные, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы.
- 3) осужденные, которым назначено наказание в виде лишения свободы условно.



Фактически названные категории лиц повторяют те, которые были закреплены в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026–1 «О милиции». Между тем Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 07.06.2017), действующие нормативные правовые акты МВД России выделяют более широкую категорию лиц, в отношении которых может проводиться индивидуальная профилактическая работа. Проведение самой индивидуальной профилактической работы с последними, их постановка на учет в качестве непосредственной обязанности возлагаются на подразделения по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции.

Во-вторых, в ФЗ «О полиции» не получили закрепление определения понятий «индивидуальная профилактическая работа», «предупреждение правонарушений». Подобные вопросы регулируются другими нормативными правовыми актами. Например, определение понятия «предупреждение» применительно к преступлениям приводится в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной Приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (абз. 2 п. 1), а понятия «индивидуальная профилактическая работа» применительно к несовершеннолетним – в ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 07.06.2017) (ст. 1).

Отсутствие на федеральном уровне должного законодательного регулирования профилактической деятельности участкового уполномоченного полиции не могло не сказаться на качестве и эффективности регулирования этого вида его деятельности на ведомственном уровне.

Так, ранее участковые уполномоченные полиции, согласно п. 18 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, должны были осуществлять контроль и профилактическую работу в отношении семи категорий граждан (объектов индивидуальной профилактики):

- 1) освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых установлены ограничения в соответствии с законом.
- 2) осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.
- 3) освобожденных от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям.
- 4) допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.
- 5) хронических алкоголиков и лиц, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, из числа состоящих на учете в учреждениях здравоохранения, систематически допускающих правонарушения.
- 6) психически больных лиц, представляющих непосредственную опасность для себя и окружающих, состоящих на учете в учреждениях здравоохранения.
- 7) несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних [67, с 111].

Следует обратить внимание, что вышеназванная Инструкция относилась к категориям граждан к лицам, состоящим на профилактическом учете.

Вследствие модернизации органов внутренних дел, приведших к созданию в системе МВД России вместо милиции нового правоохранительного органа – полиции, деятельность участковых уполномоченных полиции стала регулироваться Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции. В последнем появился раздел, который целиком посвящен особенностям проведения участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с лицами, склонными к совершению правонарушений. В частности, определены категории граждан, которые подлежат постановке на профилактический учет, а также основания и сроки постановки их на учет (раздел VIII). Но не обошлось без некоторых недостатков и недочетов.

Первое. Если раньше категории граждан, в отношении которых должна проводиться профилактическая работа, приводились единым списком, то в Наставлении эти категории не только претерпели изменения, но и появились подкатегории.

Ко вторым отнесены:

- 1) осужденные за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно.
- 2) несовершеннолетние, состоящие на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних.

Как можно заметить, подобная юридическая техника вызывает вполне закономерные вопросы: ставятся ли указанные в последнем случае лица на профилактический учет или нет? Может ли в отношении их участковый уполномоченный полиции проводить индивидуальную профилактическую работу?

Второе. Не были устранены отдельные проблемы, связанные с постановкой на профилактический учет, как и не был рассмотрен вопрос о включении некоторых категорий граждан.

Во-первых, весьма проблематична постановка на профилактический учет лиц – хронических алкоголиков и лиц, больных наркоманией, состоящих на учете в медицинской организации. Это связано с тем, что медицинские организации не обязаны предоставлять подобную информацию, поскольку согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018) сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, о состоянии его здоровья и диагнозе, а также иные сведения, полученные при медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну.

Предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается по запросу органов дознания, следствия и суда только в связи с проведением расследования или судебным разбирательством. Исключение составляют лишь несовершеннолетние. Это связано с тем, что в силу подпункта 5 п. 2 ст. 9 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 07.06.2017) органы и учреждения профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, к числу которых относятся и органы

управления в сфере здравоохранения, обязаны незамедлительно информировать ОВД о несовершеннолетних, совершивших правонарушение.

Закон «О милиции» был более категоричен. Согласно п. 22 ст. 10 указанного Закона на милицию возлагалась обязанность «обеспечивать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, наблюдение за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией, представляющими опасность для окружающих, в целях профилактики правонарушений».

Бесспорно, как показывает и правоприменительная практика, названная категория граждан наиболее часто совершает административные правонарушения в сфере общественного порядка, особенно связанные с потреблением алкогольных напитков и спиртосодержащей продукции (ст. ст. 20.20, 20.21 КоАП РФ). Нередко на почве употребления алкогольных напитков они склонны и к совершению более тяжкого вида правонарушения – преступления, как правило, против жизни, здоровья, собственности. Поэтому, по нашему мнению, целесообразно данную категорию лиц исключить и вместо нее ввести следующую: лица, допускающие систематическое совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ.

Во-вторых, существуют проблемы и с такой категорией граждан, как лица, допускающие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Ключевыми моментами здесь являются: какие правонарушения относятся к правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений; основания постановления на учет; сроки учета.

После введения в действие КАС РФ судебная практика вновь обнаружила проблему правильного определения вида судопроизводства (административного или гражданского) для рассмотрения дел, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Это объясняется тем, что оспариваемые действия и решения субъектов публичного управления предполагают осуществление управленческой деятельности в различных сферах жизнедеятельности (трудовой, социальной, земельной, семейной, жилищной и проч.) и потому затрагивают права, свободы и законные интересы граждан, права и законные интересы организаций, возникающие из правоотношений, природу которых (публичную или частную) в большинстве случаев четко определить не представляется возможным. Сообразно с этим в теории и на практике возникают сложности и неопределенности относительно выбора процессуальной формы, в большей степени соответствующей характеру спора, что имеет принципиальный характер, поскольку административное и гражданское судопроизводства имеют сущностные процессуальные отличия.

Целесообразным представляется обратиться к содержанию указанного законопроекта, подвергнув критическому анализу его положения, касающиеся разрешения судом ситуации неопределенности относительно вида судопроизводства (административного или гражданского) применительно к отдельным категориям дел.

Законопроектом предложено дополнить ГПК РФ и КАС РФ новыми положениями, раскрывающими порядок разрешения вопросов, связанных с рассмотрением заявлений, содержащих несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие – административного судопроизводства, а также при неправильном определении вида (административного или гражданского) судопроизводства.

В качестве нерешенных вопросов в данном случае можно назвать отсутствие в проекте положений, посвященных последовательности или одновременности рассмотрения требований, изложенных в одном заявлении (исковом или административном исковом) и подлежащих рассмотрению в порядке административного и гражданского судопроизводства.

Последние части вышеназванных статей проекта посвящены собственно «переходу к рассмотрению дела по правилам другого вида судопроизводства», который применяется судом, установившим в ходе подготовки гражданского или административного дела к судебному разбирательству или судебного разбирательства, что оно подлежит рассмотрению в порядке другого вида судопроизводства, путем вынесения определения о переходе к рассмотрению дела по правилам административного или соответственно гражданского судопроизводства. Таким образом, судья, самостоятельно установив ошибку истца (административного истца) в выборе процессуальной формы защиты своего права, исправляет ситуацию путем перехода в другой вид судопроизводства.

Очевидным недостатком подобных положений является то, что статьями не установлена возможность подачи частной жалобы на определение о переходе к рассмотрению дела по правилам другого (административного или гражданского) судопроизводства, а, как известно, если соответствующее определение прямо не поименовано в числе судебных актов, обжалуемых отдельно от итогового судебного решения, и не препятствует дальнейшему движению дела, то оно не может быть самостоятельно обжаловано. На фоне отсутствия понятных, единообразных критериев определения вида судопроизводства для таких сложных, двойственных требований, в том числе для судей, и объективного существования различий процессуальных правил, характерных для административного и гражданского судопроизводства (например, касающихся распределения бремени доказывания или реализации роли суда и др.), такой переход от административного в гражданское судопроизводство в условиях отсутствия возможности его обжалования может повлечь существенные нарушения прав граждан и организаций, обжалующих административные акты.

В числе нововведений, предлагаемых законопроектом, можно назвать и исключение из числа оснований отказа в принятии искового или административного искового заявления рассмотрение дела в ином порядке (соответственно административного или гражданского) судопроизводства.

Критически оценивая рассмотренные положения законопроекта, отметим, что, с одной стороны, введение подобных правил направлено на защиту истцов (административных истцов) от негативных последствий неправильного

определения процессуальной формы, используемой для обращения в суд с требованием об оспаривании административного акта, поскольку совершение заявителем такой ошибки не повлечет отказа в принятии заявления, которое может быть возвращено только в том случае, если дело будет неподсудно данному суду. При этом если такая ошибка выявлена уже при рассмотрении дела, то будет осуществлен либо переход к рассмотрению дела по правилам другого вида судопроизводства, либо дело будет передано судом по подсудности.

С другой стороны, подобные предложения говорят если не о сращивании, то о существенном сближении административного и гражданского судопроизводства, подчеркивающим их принципиальную схожесть и допускающим такие переходы из одного вида судопроизводства в другой. В связи с этим уместно вспомнить так часто звучащие от цивилистов-процессуалистов вопросы, касающиеся необходимости принятия КАС РФ, принесения им принципиально нового процессуального порядка и целесообразности четкого разграничения гражданского и административного судопроизводства. К сожалению, после внесения предложенных проектом изменений в ряд процессуальных кодексов ответить уверенно и аргументированно на поставленные вопросы будет достаточно сложно.

Кроме того, несмотря на всемерно поддерживаемое стремление Верховного Суда Российской Федерации минимизировать существующие на практике проблемы определения вида судопроизводства в отношении дел, возникающих из правоотношений, которые характеризуются как сложные, имеющие двойственную публично-частную природу, путем формулирования новых процессуальных правил, представляется, что ряд вопросов так и не будет снят. К числу важнейших из них относится вопрос об отграничении собственно «административных дел» от «гражданских дел», основанных на акте органа государственной власти или другого субъекта публичного управления.

Соглашаясь, в принципе, с такой позицией, можно с уверенностью констатировать, что по большому счету требования, возникающие из публичных правоотношений, пусть даже и носящие имущественный характер, не имеют исключительно частной, гражданско-правовой специфики, поскольку ни о каком равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности в отношениях с органами публичной власти речи быть не может. Полагаю, что гражданские права нельзя понимать в столь широкой трактовке и включать в понятие гражданских правоотношений, определяющих природу спора, социальные, пенсионные, земельные и другие отношения, характеризующиеся значительным присутствием публичного элемента. Поэтому с весьма высокой степенью вероятности можно предположить, что присутствие в правоотношениях субъекта, обладающего публично-властными полномочиями в отношении другого подчиненного субъекта, влечет наделение таких отношений характером публичности и, как следствие, признание потенциального спора между участниками отношений власти – подчинения административным делом, подлежащим рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Таким образом, отсутствие спора о защите нарушенного или оспариваемого субъективного права, основанного на нормах гражданского, жилищного и иного частного права, само по себе не является критерием разграничения. В большинстве судов уровня субъекта Российской Федерации выделены судебные коллегии по рассмотрению социальных споров. Многие такие споры, к примеру спор о предоставлении субсидии на оплату ЖКХ, о праве быть обеспеченным жилым помещением по категории дети-сироты и т.д., в качестве сторон имеют гражданина и выполняющий публичные функции орган, находящихся в правоотношении в неравном положении. Поскольку выделенные нами два критерия разграничения гражданских и административных дел по таким делам совпадают, требуется дальнейшая работа по уяснению правовой природы социальных споров, их отличия от споров, разрешаемых в порядке административного судопроизводства.

Критерии отнесения дела к тому или иному виду судопроизводства как минимум должны быть понятными для судей и их аппарата, а также юристов, а как задача максимум они должны быть изложены в доступной форме и понятны лицам, обращающимся в суды за защитой своих прав и интересов. КАС РФ, установив требование о наличии у представителей сторон высшего юридического образования, в то же время предусматривает возможность лиц, таким образованием не обладающих, самостоятельно защищать свои интересы в суде практически по всем категориям дел.

Меняющийся подход к разграничению видов судопроизводства приводит к возникновению судебных ошибок, снижению качества отправляемого правосудия и в конечном итоге затягиванию процесса восстановления нарушенных прав лиц, обращающихся за судебной защитой.

КАС РФ, являясь самостоятельным процессуальным законом, регулирующим отдельный вид судопроизводства, предусматривает отказ в принятии административного искового заявления или прекращение производства по делу в случае, если оно не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Изложенные выше трудности порождают поиск путей их преодоления. И, видимо, на основании анализа многочисленных отмен судебных постановлений, связанных с проблемой разграничения видов судопроизводств, приводящих к нарушению разумных сроков рассмотрения дел, снижению качества отправления правосудия, Верховный Суд Российской Федерации в вышеуказанном Постановлении Пленума от 3 октября 2017 г. № 30 в настоящее время предлагает ряд изменений в Кодекс. В частности, предлагается дополнить Кодекс ст. 16.1, согласно которой при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие – административного судопроизводства, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. В случае возможности разделения требований каждое из них подлежит рассмотрению в соответствующем порядке. Для случаев, когда иной вид судопроизводства

установлен уже после принятия дела к производству, предлагается исключить такое основание для прекращения производства по административному делу, как то, что оно должно быть рассмотрено в порядке гражданского судопроизводства. Вместо этого суду предлагается, установив в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству или судебного разбирательства по административному делу, что оно подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, выносить определение о переходе к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства.

Предлагаемые изменения в процессуальный закон вызывают противоречивые чувства и суждения. С одной стороны, они, безусловно, помогут минимизировать последствия ошибочного определения вида судопроизводства на стадии принятия иска и послужат достижению цели своевременного рассмотрения дела, существенно облегчат работу судей. С другой стороны, не хотелось бы, чтобы снятие остроты проблемы, стоящей перед законодателем и практиками, повлекло сохранение размытости критериев отнесения дела к административному, небрежности в определении вида производства и поддержало бы сохраняющиеся в научном и судебском сообществе сомнения по поводу целесообразности самого создания Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Думается, что в ближайшее время с необходимостью должны получить развитие и разрешение вопрос рассмотрения административных дел в порядке, установленном двумя процессуальными кодексами – КАС РФ и АПК РФ, с учетом также и того, что Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает рассмотрение дел об административных правонарушениях, а Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – нет, вопрос соотношения формирования и развития административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти с идеей создания единого Гражданского процессуального кодекса.

Только по итогам решения указанных в настоящей статье и иных многочисленных задач можно будет окончательно сделать вывод о том, что КАС РФ прошел проверку временем, а административное судопроизводство заняло предназначенное ему ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации место.

Правда, следует иметь в виду, что в реальной жизни нередки такие ситуации, когда указанные правонарушения не совершаются, а имеют место частые скандалы, или так называемое «психическое насилие» в семье, которые могут перетечь в преступление. В этой связи было бы уместно преобразовать данную категорию граждан: лица, допускающие нарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Подобное изменение позволит в качестве основания постановки на учет предусмотреть не только приговор суда по уголовному делу, постановление по делу об административном правонарушении, но и заключение по материалам проверки по обращению гражданина.

В-третьих, среди объектов индивидуальной профилактики участкового уполномоченного полиции отсутствует такая категория граждан, как условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания.

Обращение внимания на вышеуказанную категорию граждан не случайно. Согласно ч. 2 ст. 79 УК РФ суд, применяя условно-досрочное освобождение, может возложить на таких лиц обязанности, аналогичные тем, которые применяются к условно осужденным (ч. 5 ст. 73 УК РФ). При этом данные обязанности должны исполняться лицами, освобожденными условно-досрочно, в течение оставшейся не отбытой части наказания.

Однако следует учитывать, что в ч. 6 ст. 79 УК РФ закреплено правоустановление, в соответствии с которым контроль за поведением лица, освобожденного условно-досрочно, должен осуществляться уполномоченным на то специализированным государственным органом, а в отношении военнослужащих – командованием воинских частей и учреждений. В этом и заключается первая проблема: ОВД, за исключением несовершеннолетних, не уполномочены осуществлять контроль за поведением данной категории лиц. В п. 80 Наставления, например, только и указано, что участковый уполномоченный полиции с учетом характеристики закрепленного за ним административного участка и полномочий федеральных органов исполнительной власти взаимодействует с их территориальными органами в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений данной категорией лиц.

Специализированный государственный орган, наделенный необходимыми полномочиями по контролю за поведением условно-досрочно освобожденных лиц, в настоящее время не определен. Следовательно, правовые основания для обеспечения надлежащего контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания, за исключением условно-досрочно освобожденных военнослужащих и несовершеннолетних, отсутствуют.

Понятно, что условно-досрочно освобожденные потенциально склонны к совершению правонарушений, в связи с чем осуществление контроля за их поведением так или иначе попадает в сферу деятельности участкового уполномоченного полиции. Но возникают сложности в реализации ответственности этих лиц за невыполнение обязанностей, возложенных на них судом, что составляет вторую проблему. Например, не покидать место жительства в определенное время суток либо не посещать определенные места. Ранее за нарушение возложенных судом обязанностей условно-досрочно освобожденные могли привлекаться к административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ. Однако в связи с последними изменениями в административно-деликтном законодательстве к административной ответственности по указанной правовой норме привлекаются только те лица, в отношении которых судом установлен административный надзор. Подобный пробел в законодательстве приводит к снижению потенциала института административной ответственности в предупреждении совершения правонарушений условно-досрочно освобожденными лицами.

Сложившаяся практика отмены судами условно-досрочного освобождения вследствие совершения нового преступления убедительно свидетельствует о том, что отсутствие контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания,



пагубно влияет на эффективность мер, предпринимаемых для предупреждения преступлений.

В-четвертых, Наставление в качестве объектов индивидуальной профилактики так же, как и ранее действовавшая Инструкция, не выделяет такую категорию лиц, как родители, иные законные представители несовершеннолетнего, состоящие на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних. Вместе с тем на практике участковые уполномоченные полиции не только совместно с инспекторами по делам несовершеннолетних, но и самостоятельно проводят проверку данных лиц по месту их проживания.

Третье. Наставление более не предусматривает ведение участковыми уполномоченными полиции учетно-контрольных карточек на лиц, в отношении которых осуществляется индивидуальная профилактическая работа. Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, теперь ежеквартально оформляются рапортом, после чего подкладываются в накопительное дело. Исключение составляют только лица, в отношении которых установлен административный надзор.

Подобное решение нормотворца приводит к сложностям в систематизации полученной информации о поведении поднадзорных лиц и, как следствие, к выработке оптимальных мер по осуществлению индивидуальной профилактической работы в отношении их.

Четвертое. В ранее действовавшей Инструкции, в отличие от ныне действующего Наставления, основания постановки граждан на учет содержались не в самом ведомственном нормативном акте, а в утвержденной форме контрольной карточки. При этом они фактически дублировали название категорий граждан. Это было не совсем верно, поскольку в качестве оснований проведения индивидуальной профилактической работы в отношении лиц, склонных к совершению правонарушений, должно являться не просто наличие данных обстоятельств. Они должны быть зафиксированы в соответствующих документах, предусмотренных нормативными правовыми актами. Не говоря уже о том, что не были конкретизированы основания снятия с учета и сроки ведения контрольных карточек, учетно-профилактических дел.

В Наставлении отчасти данные упущения были устранены. Однако обращает на себя внимание то, что среди оснований постановки фактически указаны документы, представляющие собой иные юридически значимые действия (например, рапорт, сообщение с ПДН), а не те, которые влекут юридические последствия (например, постановление о назначении административного наказания, постановление (определение) суда и т.д.).

Рассмотренные нами обстоятельства во многом обусловлены тем, что законодателем долгое время реализация предложения по регулированию предупредительной деятельности правонарушений в рамках отдельного тематического законодательного акта откладывалась. Действующие же ведомственные правовые акты касались в основном предупреждения преступлений.

Можно только приветствовать в этой связи принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который создает действенную правовую и организационную основу профилактики правонарушений, устанавливая общие правила функционирования системы профилактики правонарушений, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Учитывая направленность нашего исследования, обращает на себя внимание то, что в Федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений, определено в качестве одного из основных направлений профилактики правонарушений (п. 3 ч. 1 ст. 6). Исходя из системного толкования ч. ч. 1 и 2 ст. 6 указанного Закона реализация этого направления может осуществляться посредством правового регулирования профилактики правонарушений.

Таким образом, последние изменения в российском законодательстве самым непосредственным образом предполагают совершенствование правового регулирования деятельности участкового в области индивидуальной профилактики правонарушений. Оно нам видится в следующем.

Во-первых, раздел VIII Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166, необходимо внести изменения.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, отражаются участковым уполномоченным полиции в учетно-профилактических карточках, а также докладываются рапортом (ежеквартально) на имя начальника территориального органа МВД России (приложение № 7 к настоящему Наставлению), после чего данный рапорт передается начальнику ОУУП для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранения в течение пяти лет».

Во-вторых, дополнить Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденное Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166, разделом, определяющим как общие положения организации индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции с лицами, склонными к совершению правонарушений, так и особенности организации такой работы с отдельными категориями граждан.

В-третьих, дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, предусматривающей административную ответственность лица, освобожденного условно-досрочно из мест отбывания лишения свободы, за невыполнение обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом.

Предложенные изменения, на наш взгляд, поспособствуют повышению эффективности деятельности участкового уполномоченного полиции в области индивидуальной профилактики правонарушений.

В системе процессуальных действий, осуществляемых для решения задач производства по делу об административном правонарушении, весьма значительное место занимают те, которые законодатель именует мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Статья 27.1 КоАП РФ к ним относит 12 отличающихся по содержанию действий должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Часть 1 этой статьи определяет общие цели применения этих мер, которые коррелируют с указанными в ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях.

На достижение тех же целей и решение тех же задач направлены и другие, предусмотренные КоАП РФ процессуальные действия, осуществляемые в ходе производства по делу об административном правонарушении. Так, достижению такой цели, как составление протокола об административном правонарушении, предшествует выяснение обстоятельств дела. Для этого может проводиться осмотр места совершения административного правонарушения, истребование необходимых сведений, опрос свидетелей, потерпевших и других участников производства по делу, назначение экспертизы. Объективное выяснение обстоятельств и правильное рассмотрение дела предполагают разъяснение участникам производства по делу об административном правонарушении их процессуальных прав, разрешение их ходатайств, ознакомление участников производства, имеющих правовой интерес в исходе дела, с протоколом об административном правонарушении и иными материалами дела. Такие действия, как направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение, возвращение его должностному лицу для устранения недостатков, передача его на рассмотрение по подведомственности и иные процессуальные действия, предусмотренные нормами глав 29 и 30 КоАП РФ, осуществляются в целях своевременного и правильного рассмотрения дела. В конечном счете все предусмотренные КоАП РФ процессуальные действия уполномоченных должностных лиц призваны обеспечить решение указанных в ст. 24.1 КоАП РФ задач производства по делам об административных правонарушениях и достижение значительной части целей применения предусмотренных главой 27 КоАП РФ мер (процессуальных действий). Последние отличаются от иных процессуальных действий их ярко выраженный принудительный характер. Их применение непосредственно связано с претерпеванием участником производства по делу об административном правонарушении лишений и правоограничений личного, имущественного, организационного характера.

В юридической литературе меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях получили самостоятельное место в системе мер административного принуждения наряду с административно-предупредительными мерами, мерами административного пресечения и мерами административной ответственности (административными наказаниями). До

появления в законодательстве (в КоАП РСФСР) термина «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» это место в четырехзвенной классификации мер административного принуждения занимала группа мер, именуемых административно-процессуальными мерами или мерами административно-процессуального принуждения. Причем она включала в себя не только принудительные действия, осуществляемые в связи с административным правонарушением, но и те, применение которых обусловлено иными обстоятельствами (подозрением в совершении деяния, содержащего признаки преступления, применением принудительных мер медицинского характера и др.).

Анализ действующего законодательства обнаруживает существование ряда мер административно-процессуального принуждения, идентичных по наименованию и содержанию мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но применяемых вне рамок этого производства, для реализации иных задач и целей. Например, Законом «О полиции» предусмотрено доставление для установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске, беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних; задержание лиц, уклоняющихся от принудительной госпитализации; направление и (или) доставление на медицинское освидетельствование для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если это необходимо для подтверждения или опровержения факта совершения преступления.

Однако такие меры административно-процессуального принуждения, создающие условия для возможной реализации уголовно-правовых санкций и некоторых иных мер принуждения (медицинского, воспитательного характера), не получили места в широко распространенной ныне научной классификации мер административного принуждения. Сведение группы мер, имеющих процессуальное назначение, лишь к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обедняет ее содержание и порождает сомнение в корректности самой классификации. В связи с этим представляется заслуживающей поддержки позиция исследователей, полагающих, что самостоятельную группу мер административного принуждения наряду с административно-предупредительными мерами, мерами административного пресечения и наказания (ответственности) образуют меры административно-процессуального принуждения. В свою очередь, наряду с другими в нее входит группа мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Не лишено оснований и предложение о наименовании мер, содержащихся в главе 27 КоАП РФ, принудительными мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, т.к. и не включенные в эту главу Кодекса меры (назначение экспертизы, составление протокола об административном правонарушении и проч.) тоже направлены на обеспечение производства. Следуя в русле этих суждений и считая оправданным стремление к относительно единообразной терминологии, применяемой для обозначения схожих правовых понятий, свойственных различным видам юрисдикционного процесса, можно было бы и вовсе отказаться от термина «меры

обеспечения производства» при наименовании рассматриваемых мер. Термин «меры обеспечения» встречается в законодательстве, регулирующем и уголовный, и гражданский процессы. Но нормы главы 13 ГПК РФ и ст. 160.1 УПК РФ говорят о мерах по обеспечению иска. Меры, по своему содержанию и назначению схожие с рассматриваемыми, уголовно-процессуальное законодательство именуется мерами процессуального принуждения (задержание, привод, наложение ареста на имущество). Эта же терминология использована законодателем при наименовании раздела II КАС РФ.

Представляется, что наименование главы 27 КоАП РФ «Меры процессуального принуждения» в наибольшей степени соответствовало бы юридической природе регламентируемых ее нормами процессуальных действий (мер) и оправдывало бы их обособление в структуре Кодекса. Применение этих мер связано с ограничением свободы, личной неприкосновенности, имущественных прав человека, с ограничением деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Как многократно отмечал в своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель правомочен устанавливать подобные ограничения для достижения конституционно значимых целей с соблюдением требований соразмерности и правовой определенности, исключающей возможность произвольного толкования и применения норм, предусматривающих такие ограничения. В нормах, регламентирующих применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, правоприменитель должен найти ответы на вопросы о том, какие именно действия, для достижения каких целей, в каких случаях (при наличии каких оснований) он может совершить, применяя ту или иную меру обеспечения. К сожалению, далеко не все нормы главы 27 КоАП РФ содержат ответы на каждый из этих вопросов, а некоторые не отвечают ни на один из них.

Неопределенность характера действий, составляющих содержание некоторых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, конкретных целей и (или) оснований их применения представляется одним из существенных недостатков, негативно влияющих на правоприменение.

Так, ст. 27.8 КоАП РФ, регламентирующая проведение осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, не определяет содержания этой меры принуждения, процессуальной цели и оснований ее применения. Эта неопределенность правового регулирования не восполняется и доктринальным толкованием, которое не отличается единством взглядов на содержание и цели данного процессуального действия. По мнению одних авторов, осмотр – это непосредственное изучение участков местности, помещений и находящихся там объектов в целях пресечения правонарушений, обнаружения предметов и орудий их совершения, установления иных обстоятельств, имеющих значение для дела. Другие фактически отождествляют эту меру обеспечения производства с досмотром и полагают, что его целью является обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения и

фиксация вещественных доказательств. При этом вне поля зрения авторов остается вопрос об основаниях применения рассматриваемой меры.

Может ли быть произведен осмотр помещения, принадлежащего индивидуальному предпринимателю, при совершении последним любого административного правонарушения или только связанного с его предпринимательской деятельностью? Могут ли при проведении осмотра помещения вскрываться находящиеся там сейфы, шкафы или предъявляться требования к участвующему в осмотре индивидуальному предпринимателю (представителю юридического лица) о предоставлении доступа к их содержимому или к содержимому электронных носителей информации? Руководствуясь нормами, содержащимися в ст. 27.8 КоАП РФ, правоприменители по-разному отвечают на подобные вопросы. В понимании одних осмотр ограничивается визуальным восприятием и фиксацией признаков осматриваемого объекта, а в представлении других он ничем не отличим от досмотра или обыска помещения (территории).

Различное понимание, толкование и применение характерно и для правовой регламентации личного досмотра. Часть 1 ст. 27.7 КоАП РФ определяет сущность личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, как обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Такое определение позволяет понять характер действий, которые могут осуществляться при досмотре чемодана или сумки, находящихся при физическом лице. Однако оно не содержит ответа на вопрос о том, какие именно действия позволительны при личном досмотре (обследование одежды человека, частичное или полное его раздевание, обследование тела). В юридической литературе на этот счет высказаны разные суждения. В одних литературных источниках предлагается рассматривать личный досмотр как обследование одежды и тела человека с исследованием его естественных отверстий, имеющих протезов, медицинских повязок. В других – он ограничен лишь обследованием вещей, надетых на физическое лицо. Примерно также разнятся взгляды на сущность личного досмотра и интервьюируемых автором сотрудников полиции [72, с 56].

КоАП РФ не определяет и сущность привода. Регламентирующая аналогичную меру процессуального принуждения ст. 113 УПК РФ определяет привод как принудительное доставление лица к дознавателю, следователю или в суд. Отсутствие подобного определения в ст. 27.15 КоАП РФ порождает разное ее толкование как правоприменителями, так и представителями административно-правовой науки. Одни из них утверждают, что привод состоит в объявлении лицу срока прибытия к месту вызова, разъяснении последствий неявки, получении от него письменного обязательства о явке, а при отказе от добровольной явки – в сопровождении его к месту вызова. Другие считают, что привод заключается в принудительном препровождении лица к месту рассмотрения дела.

Правовая неопределенность содержания (сущности) рассмотренных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нарушает принцип юридического равенства. Применение одних и тех же мер принуждения по аналогичным основаниям и для достижения идентичных целей

порождает отличающиеся по характеру и интенсивности лишения и правоограничения лиц, им подвергнутых. Эти различия обусловлены усмотрением должностных лиц, по-разному понимающих и применяющих страдающие неопределенностью правовые нормы, регламентирующие те или иные меры административно-процессуального принуждения.

Правовая неопределенность свойственна не только нормативному определению содержания (сущности) отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и регламентации оснований их применения. Статья 1.6 КоАП РФ провозглашает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе, как на основаниях, установленных законом. Однако в статьях, регламентирующих проведение осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8) и осуществление досмотра транспортных средств (ст. 27.9), законодатель вовсе не указывает оснований применения этих мер, а применительно к административному задержанию (ст. 27.3), личному досмотру и досмотру вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7), в качестве таковых называет соответственно исключительные случаи и случаи необходимости. Очевидно, что такого рода правовые предписания открывают неоправданно широкий простор правоприменителю для произвольного усмотрения возможности и необходимости применения административно-процессуального принуждения.

Необходимость применения той или иной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлена конкретной процессуальной целью. Относительно каких-то мер обеспечения нормами КоАП РФ такие цели определены: доставление производится в целях составления протокола об административном правонарушении (ст. 27.2), административное задержание – для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела (ст. 27.3), личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, – в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения (ст. 27.7) и др.

Анализ норм некоторых других статей главы 27 КоАП РФ в их внутренней взаимосвязи позволяет выявить цель применения соответствующей меры обеспечения и при отсутствии прямого указания на нее в тексте правовых норм. Так, формулировки ч. 1 и ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ вполне позволяют уяснить цели отстранения от управления транспортным средством, освидетельствования и медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителя транспортного средства и исключают их произвольное толкование. Однако этого нельзя сказать относительно правового регулирования направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения иных лиц. Из положений ст. 27.12.1 КоАП РФ следует, что направлению на такое освидетельствование подлежат все иные (кроме указанных в ст. 27.12) лица, совершившие какие-либо административные правонарушения, при наличии

оснований полагать, что они находятся в состоянии опьянения. При этом законодатель не указывает цели такого освидетельствования. Если состояние опьянения является квалифицирующим признаком состава административного правонарушения (например, предусмотренного ст. 6.9 КоАП РФ), то цель такого освидетельствования очевидна – получение доказательств, подтверждающих событие правонарушения. Но какой социально значимой целью оправдано направление на медицинское освидетельствование лица, например, недостоверно задекларировавшего денежные средства, перемещаемые через таможенную границу (ст. 16.4 КоАП РФ), при обнаружении у него запаха алкоголя изо рта, или зачем подвергать этой мере принуждения человека, незаконно носящего медаль (ст. 17.11 КоАП РФ), если у него резко изменена окраска кожных покровов лица. Представляется, что нормы ст. 27.12.1 КоАП РФ должны были бы содержать ответ на подобные вопросы.

Законодательно не определена и цель изъятия вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения. Нормы ст. 27.10 КоАП РФ не исключают возможности изъятия орудий совершения и предметов любого административного правонарушения, если они обнаружены на месте совершения административного правонарушения, при проведении личного досмотра, досмотра вещей, транспортного средства или при осмотре принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений, находящихся у него товаров и иного имущества. При этом правоприменитель не ограничен конкретными целями, для достижения которых он может произвести изъятие.

Отсутствие указаний на конкретные цели применения каждой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не компенсируется нормой, содержащейся в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. Она определяет лишь общие цели применения всех предусмотренных главой 27 Кодекса мер обеспечения. Руководствуясь положениями ч. 1 ст. 27.1 и ст. 27.10 КоАП РФ, правоприменитель может оправдать целями пресечения административных правонарушений изъятие спиртных напитков при их употреблении в запрещенных законом местах (ст. 20.20) или телефона у водителя, если он им пользовался во время движения транспортного средства, не имея устройства, позволяющего вести переговоры без использования рук (ст. 12.36.1), или зерна и продуктов его переработки при нарушении правил их рационального использования (ст. 7.18) и т.п. В действительности же изъятие направлено на достижение иной цели из числа указанных в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. Оно оправдано необходимостью обеспечения исполнения возможного постановления по делу, предполагающего конфискацию соответствующих вещей. Санкции указанных выше статей Кодекса такого административного наказания не предусматривают, а следовательно, изъятие вещей, явившихся предметами названных и многих других административных правонарушений, не может быть признано правомерным. Однако отсутствие в ст. 27.10 КоАП РФ указания на конкретную цель изъятия вещей позволяет правоприменителю произвольно обосновать необходимость применения этой меры любой иной целью из числа указанных в ч. 1 ст. 27.1 Кодекса. Очевидно, что применение каждой из



предусмотренных главой 27 КоАП РФ мер направлено на достижение конкретных процессуальных целей, которые, как представляется, и должны быть определены в соответствующих правовых нормах.

### Выводы по разделу 3

Таким образом, отсутствие единообразной практики определения вида судопроизводства в отношении достаточно большого перечня земельных, жилищных, трудовых, пенсионных, социальных, семейных дел и дел о защите прав детей, связанных с оспариванием действий и решений органов публичной власти, а также административных дел, в которых требования о признании недействительными (незаконными) актов субъектов управленческой деятельности сопряжены с имущественными требованиями о возмещении ущерба, на фоне существования принципиально различных точек зрения среди представителей юридической науки, а также судейского сообщества, поставила Верховный Суд перед необходимостью формулирования собственной позиции и внесения на рассмотрение Государственной Думы проекта Федерального закона о внесении изменений в процессуальные кодексы и другие федеральные законы.

Уголовно-процессуальное законодательство более определено и детально регламентирует содержание, основания и цели аналогичных рассматриваемым процессуальных действий. В отличие от них меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях осуществляются очень широким кругом должностных лиц многочисленных государственных органов. Многие из них не имеют достаточной юридической подготовки, которая позволила бы адекватно воспринимать и применять страдающие отмеченными недостатками правовые нормы, регулирующие указанные меры принуждения. Видимо, не случайно большинство жалоб на нарушения прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях, которые поступили к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., связаны именно с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Предупреждение в будущем таких нарушений, несомненно, требует совершенствования правового регулирования рассматриваемых мер, которое предполагает прежде всего устранение указанных недостатков. Рамки данной публикации позволяют лишь обозначить, как представляется, наиболее существенные из них, требующие внимания исследователей и специалистов, участвующих в законопроектной деятельности, интересующихся проблемами административно-деликтного права.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В качестве элементов производства по делам об административных правонарушениях выступают его стадии и этапы. Стадия является самостоятельной частью производства, которая характеризуется наличием специфических задач, особого круга участников производства и совокупности процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и завершающихся принятием решения юридического характера.

Этап – менее крупный элемент, отражающий порядок осуществления группы взаимосвязанных процессуальных действий, которые представляют собой относительно самостоятельную часть производства. В результате несколько этапов образуют стадию.

Обычно выделяются следующие стадии:

- 1) возбуждение дела.
- 2) рассмотрение дела и вынесение решения.
- 3) пересмотр дела и вынесение решения
- 4) исполнение решения по делу.

Важнейшей задачей Российского государства является установление, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. В механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, но основную нагрузку по его непосредственному обеспечению несут исполнительные органы власти, и в первую очередь – правоохранительные структуры.

Органам внутренних дел (полиции) подведомственен широкий круг дел об административных правонарушениях. Подведомственность служит основанием практической реализации административной юрисдикции органов внутренних дел, поскольку для того, чтобы разрешать конкретные дела об административных правонарушениях и применять по ним санкции (административные наказания), необходимо предварительно определить в законе сферу тех дел, которые подведомственны данному субъекту административной юрисдикции.

Несовершенство правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях на сегодняшний день обоснованно принято рассматривать в качестве одной из важнейших причин ее невысокой эффективности. Различные ученые изучающие КоАП РФ указывают на большое количество недостатков законодательства, связывая это с отсутствием общей концепции правового регулирования в рассматриваемой области, многообразием возникающих в практической деятельности милиции ситуаций, слабой изученностью того либо иного правового явления или категории, грубыми нарушениями юридической техники и т.д.

Общая картина правового регулирования в данной области изобилует как очевидными пробелами, коллизиями, нормами-призраками, странностями не в пользу правоприменителя, так и нормами, наделяющими сотрудника милиции в отдельных случаях, возможно, даже излишними полномочиями.

Основываясь на результатах проведенного анализа эффективности исполнения административного законодательства и фактических результатах служебной деятельности, следует, что организация работы по совершенствованию исполнения административного законодательства, в том числе качественному повышению уровня профилактического влияния административной практики на состояние преступности, прежде всего в жилом секторе, на улицах и в других общественных местах, не всегда имеет положительные критерии оценки. Так, при снижении количества задокументированных правонарушений, посягающих на общественный порядок, увеличилось количество совершенных преступлений на улицах и общественных местах и количество преступлений, совершенных в состоянии опьянения

Личность правонарушителя может и должна быть установлена наряду с иными обстоятельствами дела об административном правонарушении. В противном случае не представляется возможным точно определить процессуальный момент возбуждения такого дела. В качестве аргумента приводится исчерпывающий перечень процессуальных действий, содержащихся в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, выполнение которых необходимо для принятия вышеуказанного решения. И действительно, дело об административном правонарушении имущественного характера считается возбужденным с момента составления в отношении вполне определенного лица первого протокола о применении какой-либо меры административно-процессуального обеспечения (ст. 27.1 КоАП РФ) либо составления самого протокола об административном правонарушении. Впрочем, после выявления хищения существует и возможность вынесения определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ. Однако и в этом случае осуществляющее административное расследование должностное лицо в отсутствие достоверных сведений о правонарушителе неминуемо столкнется с невозможностью письменного разъяснения последнему его прав и обязанностей. Кроме того, п. 3.1 ст. 28.7 КоАП РФ обязывает это же должностное лицо в суточный срок вручить под расписку или выслать копию соответствующего определения лицу, в отношении которого вынесено решение о проведении административного расследования. Аналогичные трудности могут возникать и в связи с продлением срока расследования (п. 5.2 ст. 28.7 КоАП РФ).

Следует заметить, что уголовно-процессуальное законодательство более определенно и детально регламентирует содержание, основания и цели аналогичных рассматриваемым процессуальных действий. В отличие от них меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях осуществляются очень широким кругом должностных лиц многочисленных государственных органов. Многие из них не имеют достаточной юридической подготовки, которая позволила бы адекватно воспринимать и применять страдающие отмеченными недостатками правовые нормы, регулирующие указанные меры принуждения. Видимо, не случайно большинство жалоб на нарушения прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях, которые поступили к Уполномоченному по правам человека в

Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., связаны именно с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Предупреждение в будущем таких нарушений, несомненно, требует совершенствования правового регулирования рассматриваемых мер, которое предполагает прежде всего устранение указанных недостатков. Рамки данной работы позволяют лишь обозначить, как представляется, наиболее существенные из них, требующие внимания исследователей и специалистов, участвующих в законопроектной деятельности, интересующихся проблемами административно-деликтного права.

Во-первых, раздел VIII Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166, необходимо внести изменения. Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, отражаются участковым уполномоченным полиции в учетно-профилактических карточках, а также докладываются рапортом (ежеквартально) на имя начальника территориального органа МВД России (приложение № 7 к настоящему Наставлению), после чего данный рапорт передается начальнику ОУУП для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранения в течение пяти лет».

Во-вторых, дополнить Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденное Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166, разделом, определяющим как общие положения организации индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного полиции с лицами, склонными к совершению правонарушений, так и особенности организации такой работы с отдельными категориями граждан.

В-третьих, дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, предусматривающей административную ответственность лица, освобожденного условно-досрочно из мест отбывания лишения свободы, за невыполнение обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом.

Предложенные изменения, на наш взгляд, поспособствуют повышению эффективности деятельности участкового уполномоченного полиции в области индивидуальной профилактики правонарушений.

Таким образом, выявление преступлений и проступков, устранение причин и условий, способствующих их совершению, и оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения их совершения или антиобщественного поведения – в этом заключается основное содержание профилактики правонарушений. Для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, принимается целый комплекс мер, как общих, так и индивидуальных. Законом определены организационные основы функционирования системы профилактики правонарушений, конкретизированы полномочия субъектов профилактики правонарушений. Представляется, что более эффективным является не преодоление последствий уже совершенных

правонарушений, а их предотвращение. То есть приоритетной должна стать превентивная составляющая. Необходим комплексный подход к профилактике правонарушений: требуется взаимодействие всех правоохранительных органов и общественных структур, объединение их в единый механизм, что представляется возможным только при высокой степени координации, слаженности деятельности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, что будет способствовать предупреждению преступности на общесоциальном уровне.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95–ФЗ (ред. от 28.12.2017)// Российская газета. – № 137. – 2002. – 27 июля.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195–ФЗ (ред. от 14.05.2018) //Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
4. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 № 3–ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»//Российская газета. – №105. – 2001. – 2 июня.
5. Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 21.11.2017) //Российская газета. – 2006. – 5 мая.
6. Федеральный закон от 07 февраля 2011 № 3–ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О полиции»//Российская газета. – № 28. – 2011. – 10 февраля.
7. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226–ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 07.07.2016).
8. Федеральный закон от 24 июня 1999 № 120–ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»// Российская газет. – № 121. – 1999. – 30 июня.
9. Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. 07.07.2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.07.2016).
10. Постановление Правительства РФ от 04 марта 2003 № 140 (ред. от 07.03.2016) «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда» (вместе с «Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда»)//Российская газета. – № 47. – 2003. – 13 марта.
11. Приказ МВД России от 29 августа 2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (ред. от 29.08.2014) // Российская газета. – 2014. – 14 ноября.
12. Постановление Правительства РФ от 04 марта 2003 № 140 (ред. от 07.03.2016) «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда» (вместе с «Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по

- вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда»)//Российская газета. – № 47. – 2003. – 13 марта.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 № 1626–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грязнова Николая Константиновича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 41 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (ред. от 29.11.2015) // СПС Консультант плюс
  14. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 № 916–О–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ромазанова Анатолия Амангалеевича на нарушение его конституционных прав статьей 24.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// СПС Консультант плюс
  15. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 № 9–П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова»// СПС Консультант плюс
  16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Российская газета. – № 80. – 2005. – 19 апреля.
  17. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. «Ответы на вопросы о практике применения судами Кодекса РФ об административных правонарушениях, жилищного и земельного законодательства, иных федеральных законов» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 3.
  18. Определение Приморского краевого суда от 03 декабря 2014 по делу №33 – 10565/2014// СПС Консультант плюс
  19. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 15 мая 2015 по делу №А26 – 69/2015// СПС Консультант плюс
  20. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02 июня 2016 №Ф05 – 6715/2016 по делу N А40 – 151796/2015// СПС Консультант плюс
  21. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09 октября 2012 по делу №А33–9809/2012// СПС Консультант плюс.
  22. Определение Московского областного суда от 31.01.2012 по делу №33–2330// СПС Консультант плюс.
  23. Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 17 февраля 2016 по делу N 33–832/2016// СПС Консультант плюс
  24. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 апреля 2016 № Ф10–475/2016 по делу № А08–5286/2014// СПС Консультант плюс.

25. Апелляционное определение Московского городского суда от 10 марта 2016 по делу № 33–8473/2016// СПС Консультант плюс.
26. Апелляционное определение Московского городского суда от 04 февраля 2016 по делу № 33–3827/2016// СПС Консультант плюс
27. Апелляционное определение Московского городского суда от 02 сентября 2015 по делу № 33–26112/2015// СПС Консультант плюс
28. Постановление ФАС Восточно–Сибирского округа от 12 августа 2008 № А10–1337/08–Ф02–3788/08 по делу № А10–1337/08// СПС Консультант плюс.
29. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 апреля 2016 № Ф10–475/2016 по делу № А08–5286/2014// Консультант плюс СПС
30. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09 октября 2012 по делу № А33–9809/2012// Консультант плюс СПС
31. Постановление ФАС Восточно–Сибирского округа от 12 августа 2008 № А10–1337/08–Ф02–3788/08 по делу № А10–1337/08//СПС Консультант плюс
32. Постановление мирового судьи судебного участка № 13 Калужского судебного района от 29.03.2016. – <http://www.13.klg.msudrf.ru>.
33. Постановление мирового судьи судебного участка № 49 Калужского судебного района от 25 мая 2015. – <http://www.49.klg.msudrf.ru>.
34. Административно-процессуальное право: Курс лекций. М.: ЦОКР МВД России. – 2016. – 313 с.
35. Акимова, Н.В. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, связанных с применением огнестрельного оружия / Н.В. Акимова // Российский следователь. – 2015. – № 12. – С. 53–55.
36. Анисимов, П.В. Актуальные проблемы административного права и административной деятельности органов внутренних дел в РФ: о Всероссийской научно-практ. конф., Волгоград, май 1999 г./ П.В. Анисимов // Государство и право. – 2016. – № 8. – С.103–107.
37. Бахрах, Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Пермь. – 2016. – 344 с.
38. Безруков, А.В. Конституционализация правопорядка: сущность, реализация, условия / А.В. Безруков // Российская юстиция. – 2016. – № 5. – С. 12–14.
39. Безруков, А.В. Роль государственных и муниципальных органов власти в механизме обеспечения правопорядка в России / А.В.Безруков // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 17–21.
40. Безруков, А.В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: Монография / А.В. Безруков. – М.:ИНФРА – 2016. – 312 с.
41. Галкин, Д.В. Организация деятельности органов внутренних дел по борьбе с административными правонарушениями в области финансов / Д.В. Галкин //Финансовое право. – 2017. – № 9. – С.23–25.
42. Гирько, С.И. Научные основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности / С.И.Гирько // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 2–6.



43. Головкин, В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в современном административном процессе / В.В. Головкин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. Ч. 2. – С. 98–97.
44. Губарева, Т.И. Значение принципа законности в деятельности органов административной юрисдикции / Т.И. Губарева // Материалы методологических аспирантских и магистерских семинаров кафедры финансового, предпринимательского и информационного права. Ставрополь: Ставропольское издательство «Параграф». – 2014. – С. 11–18.
45. Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / В.В. Денисенко, А.Н. Поздышев, А.А. Михайлов. – М.: ГУК МВД России. – 2014. – 176 с.
46. Дугенец, А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. / А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России. – 2013. – 274 с.
47. Занина, Т.М. Административно-юрисдикционная деятельность полиции как объект общественной оценки / Т.М. Занина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. Ч. 2. – С. 98–01.
48. Иншаков, С.М. Преступность в армии: иллюзия и реальность / С.М. Иншаков // Преступность и законодательство. – 2016. – 156 с.
49. Казак, Б.Б. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел / Б.Б.Казак // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 14.
50. Кикоть, В.Я. Административная деятельность органов внутренних дел. Общ. и особ. части : учеб. пособие для вузов. / В.Я. Кикоть. – М.: ЮНИТИ-Дана: Закон и право. – 2013. – 223 с.
51. Киричек, Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: Монография. / Е.В. Киричек. – М. – 2015. – С. 65–75.
52. Комлев, С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ С.В. Комлев. – М.: ВНИИ МВД РФ. – 2015. – 29 с.
53. Корякин, Е.А. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел / Е.А. Корякин // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 33–39.
54. Лапина, М.А. О развитии административно-юрисдикционного законодательства в финансовой сфере / М.А. Лапина // Актуальные проблемы

- административного и административно-процессуального права: Материалы всероссийской ежегодной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 г. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. Ч. 2. – С. 11–17.
55. Махина, С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования: учебник/С.Н. Махина. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. – 2016. – 230 с.
  56. Маилян, С.С. Административно-правовые режимы в сфере правоохранительной деятельности / С.С. Маилян// Закон и право. – 2015. – №11. – С. 39–42.
  57. Мусеилов, А.Г. Теоретические основы методики предупреждения преступлений: учебник/ А.Г. Мусеилов. – М.: ВНИИ МВД России. – 2014. – 142 с.
  58. Нагорнов, Д.С. Административные наказания в системе мер административного принуждения, применяемых органами внутренних дел / Д.С. Нагорнов //Юрист - правовец. – 2014. – № 4. – С. 113–115.
  59. Олейник, В.И. Внутриорганизационная деятельность ОВД в сфере борьбы с административными правонарушениями/ В.И. Олейник // Административное право и процесс. – 2016. – № 5. – С. 37–39.
  60. Параносенков, П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2013.– № 5. – С. 68–70.
  61. Пехтерев, А.Ф. Административное принуждение в деятельности правоохранительных органов / А.Ф. Пехтерев // Современное право. – 2013. – №11. – С. 22–26.
  62. Смирнов, А.Ф. Эффективность управленческих решений, принимаемых в прокуратуре / А.Ф. Смирнов // Психологические проблемы управления в правоохранительных органах: Сборник научных трудов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – 2013. – 108 с.
  63. Соловей, Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права / Ю.П. Соловей // Полицейское право. – 2015. – № 1(1). – С. 6–11.
  64. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). – 2014. – 474 с.
  65. Степанова, О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП / О.А. Степанова // Административное и муниципальное право. – 2017. – N 1. – С. 30–39.
  66. Тарасов, И.Т. Полиция России : история, законы, реформы, перспективы: учебник / И.Т. Тарасов – М. : Книжный мир. – 2015. – 255 с.
  67. Побегайло, Э.Ф. Кризис современной российской уголовной политики/ Э.Ф. Побегайло // Уголовное право. – 2014. – № 3. – С.56–96.

68. Шевцов, А.В. Особенности полномочий органов внутренних дел по реализации регионального законодательства об административной ответственности / А.В. Шевцов // Российский следователь. – 2015. – № 4. – С.25–54.
69. Цуканов, Н.Н. О взаимосвязи качества нормативного обеспечения и эффективности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 29–32.
70. Черкасова, Е.К. Особенности правового регулирования и производства личного досмотра / Е.К. Черкасова // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 1. – С. 57–60.
71. Шергин, А.П. Административная юрисдикция: учебник/ А.П. Шергин. – М.: Юридическая литература. – 2017. – 144 с.
72. Шилехин, К.Е. Проблемы возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) / К.Е. Шилехин // Грамота. – 2014. – № 5 (43). Ч. II.– С. 202–206.
73. Статистические данные за 2016 год представлены на официальном сайте ГУ МВД России по Ставропольскому краю. – <http://26.мвд.рф>.