

УДК 796.011

DOI 10.51980/2686-939X_2023_4_125

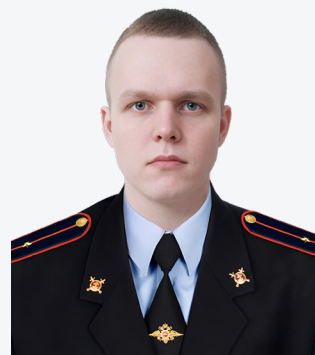
**О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**ON THE LEGAL REGULATION OF POLICE ACTIVITIES IN THE CONDUCT
OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Даниил Николаевич Цуканов,

слушатель Омской академии МВД России

czukanov01@bk.ru



Анна Валерьевна Ляшук,

*старший преподаватель кафедры
административного права и административной
деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук*

monsegur55@mail.ru



Ключевые слова:

административно-деликтное право,
источники производства по делам об
административных правонарушениях,
административная деятельность
полиции, вторичные источники права.

В статье проводится анализ теоретических подходов к пониманию источников производства по делам об административных правонарушениях, осуществляется их систематизация, проводится сравнение с принятыми в учебной литературе подходами к источникам уголовно-процессуальной деятельности

Keywords:

administrative and tort law, sources
of proceedings in cases of administrative
offenses, administrative activities
of the police, secondary sources of law.

The article analyzes theoretical approaches to understanding the sources of proceedings in cases of administrative offenses, systematizes them, and compares them with approaches to sources of criminal procedural activity adopted in the educational literature.

Тематика деятельности полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях относится к числу популярных в современной административистике. Нет сомнений, что должностные лица полиции являются универсальными субъектами, практически осуществляющими применение норм административно-деликтного законодательства, причем в весьма значительных объемах. Речь идет как об абсолютных количественных показателях возбуждаемых дел об административных правонарушениях (согласно статистическим данным МВД России, только за первые 6 месяцев 2023 года сотрудниками органов внутренних дел в сфере безопасности дорожного движения были выявлены 72 051 833 административных правонарушения), так и о многообразии административных правонарушений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел.

Эти обстоятельства убедительно свидетельствуют о значимости вопроса о правовом регулировании деятельности полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

В учебной литературе рассмотрение источников данного административного производства нередко вообще упускается [1, с. 309; 9, с. 242] либо ограничивается указанием КоАП РФ с подзаконными актами Правительства Российской Федерации, принятыми во исполнение прямых предписаний КоАП РФ [5, с. 89] или указанием КоАП РФ и АПК РФ в качестве источников производства по делам об административных правонарушениях [3, с. 371]. Даже в тех немногочисленных работах, где авторы обращают внимание обучающихся на этот вопрос [2, с. 52-54], перечисляются лишь часть первичных источников, при этом вторичные не указываются.

Интересно, что примерно аналогичным путем рассматривается в учебной литературе вопрос о правовом регулировании уголовно-процессуальной деятельности [11, с. 20-23]. При этом нельзя не отметить, что в отличие от административно-правовой сферы исследователи уголовно-процессуальной деятельности полиции выделяют, помимо Конституции Российской Федерации и кодифицированного нормативно-правового акта, еще ряд источников, таких как нормы международного права, подзаконные, в том числе ведомственные акты, иные федеральные законы [7, с. 230-253].

Между тем комплексный взгляд на деятельность полиции свидетельствует о безусловной нетождественности понятий «правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях» и «правовое регулирование деятельности полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях». Второе понятие носит комбинированный характер и охватывает:

во-первых, сам универсальный алгоритм производства по делам об административных правонарушениях;

во-вторых, правовое регулирование организационно-правовых особенностей правоприменительной деятельности полиции. Для админист-

ративно-деликтной сферы это имеет существенное значение. Например, приказы МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан», от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения» и др. Следует учитывать, что многие ключевые вопросы, такие как формы возбуждения дела, критерии допустимости доказательств, реализация принципа публичности [подр.: 14], решаются способом, который нельзя назвать аналогичным принятому в сфере уголовного судопроизводства, а множество полномочий, применяемых полицией в связи с производством, собственно к самому производству по делам об административных правонарушениях не относятся. Например, доставление (п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»), личный досмотр (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), которые, в свою очередь, стоит разграничивать с действиями, имеющими аналогичные названия, но предусмотренными КоАП РФ. В отличие от сферы уголовного судопроизводства, где исследователи, как правило, весьма ограничительно толкуют возможность применения в качестве документов иных документов (п. 6 ч. 2 ст. 74 УПК РФ), в производстве по делам об административных правонарушениях материалы, полученные полицией в ходе применения иных мер принуждения, весьма часто используются в качестве полноценных доказательств;

в-третьих, в деле применения норм права важны предусмотренные законодателем средства юридического воздействия. Серьезным аспектом в деле противодействия административным правонарушениям будет являться среда, в которой действует правоприменитель. Как отмечает Н.Н. Цуканов, «производство по делам об административных правонарушениях может видоизменяться в зависимости от правового режима, в рамках которого оно осуществляется» [15, с. 29]. Следуя этой логике, можно предположить, что помимо всем известных административно-деликтных источников в изучении данного вопроса стоит обращать внимание и на федеральные конституционные законы, устанавливающие особые порядки функционирования государства, такие как Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», в ч. 2 ст. 33 которого предусмотрены особые основания прекращения дел об административных правонарушениях.

Важно учитывать, что в КоАП РФ в отличие от УПК РФ нет глав и разделов, посвященных производству в отношении несовершеннолетних, а также отдельных категорий лиц. Производство по делам об административных правонарушениях в отношении судей, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, прокуроров, а также иных

соответствующих субъектов регламентируется отдельными нормативными правовыми актами.

Кроме этого каждый из перечисленных элементов является, по сути, собирательным, поскольку формируется группой источников.

Как известно, к первичным источникам принято относить нормативные правовые акты, правовые обычаи, договоры нормативно-правового содержания, судебные прецеденты. Тем не менее применительно к практической правоприменительной деятельности полиции традиционно большое значение имеют вторичные источники, прежде всего правоприменительная практика и правовые позиции.

В настоящее время роль решений Конституционного Суда РФ как источника административно-деликтного права все еще остается довольно дискуссионной. Из всех существующих ныне ярче всего выражены три позиции на этот счет. Первая: постановления Конституционного Суда РФ не являются правовой основой для практических органов, в деле производства по делам об административных правонарушениях, поскольку сущность принимаемых этим судебным органом актов – определение тех или иных норм, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, соответствующими Конституции РФ, следовательно, правовой основой для деятельности полиции будут сами нормы Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов; в частности, такой позиции придерживался В.С. Нерсисянц [10, с. 110]. Вторые указывают на схожесть постановлений Конституционного Суда РФ с судебным прецедентом, ставя между ними знак равенства [8, с. 117; 6, с. 107]. Третьи же связывают решения Конституционного Суда РФ с классическим источником норм права – нормативным правовым актом. К примеру, Д.Г. Попов отрицает возможность признания за постановлениями рассматриваемого органа судебной власти статуса прецедента, «поскольку подобное наделение противоречило бы историческому развитию правовой системы, указывая на то, что КС РФ как орган конституционного контроля не может создавать норм материального права в его позитивистском понимании, поэтому и фактическим регулятором общественных отношений в конечном счете выступают не его решения, а нормативно-правовые акты» [12, с. 9]. Т.Я. Хабриева обращает внимание на некоторые аспекты правового статуса актов Конституционного Суда РФ, указывающие на их прецедентный характер, а именно: решение носит характер нормативного правового акта, постановления наделены высшей юридической силой, Суд осуществляет свою деятельность в целях ликвидации пробелов в отечественном законодательстве, а на основе его решений впоследствии могут быть приняты соответствующие федеральные законы [13].

Несмотря на спорный характер правовых позиций исследуемого судебного органа, нельзя не признать общеобязательность постановлений Конституционного Суда РФ. Безусловно, своими актами рассматриваемый орган судебной власти не создает новых норм права, однако он устанавливает запреты на

исполнение определенных норм закона, а игнорирование его актов, влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную ст. 315 УК РФ.

Приведем пример постановлений Конституционного Суда РФ, регулирующих административно-деликтные отношения:

постановление от 17 ноября 2016 г. № 25-П¹, в котором положения ч.4 ст. 27.5 КоАП РФ признавались не соответствующими Конституции РФ (а именно ч. 1 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 2 ст. 22 Конституции РФ);

постановление от 16 февраля 2016 г. № 4-П², в котором положения ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ и ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» были признаны не соответствующими Конституции РФ (а именно ч. 1 ст. 1, 2, 18, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 2 ст. 27, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Эти решения вскоре после их вынесения повлекли за собой реакцию законодателя, принявшего соответствующие поправки в КоАП РФ и иные федеральные законы. Очевидно, что в соответствующих случаях решения Конституционного Суда РФ доминируют по отношению к положениям КоАП РФ, это характеризует природу постановлений данного судебного органа как первичных источников административно-деликтного права.

Иная ситуация с правовой позицией Верховного Суда РФ. Как отмечает Е.В. Евсикова, «акты высших судебных инстанций по сути не относятся к нормативно-правовым, поскольку не содержат в себе норм права, однако они дают разъяснения по вопросам действующих норм права в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях, то есть они относятся к актам толкования норм права» [4, с. 161]. Иными словами, постановления Верховного Суда РФ являются актами обобщения судебной практики и трактовки юридических норм. Несмотря на рекомендательный характер, суды общей юрисдикции, в том числе и при рассмотрении дел об административных правонарушениях, опираются на позицию Пленума Верховного Суда РФ, поскольку соблюдение этих предписаний «позволяет избежать юридических ошибок»³.

Однако, принимая во внимание фактические объемы административно-деликтной практики должностных лиц полиции, ее динамичность, нередко

1 По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова : постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2016 № 25-П.

2 По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э. Увангве : постановление Конституционного Суда РФ от 16.02.2016 № 4-П.

3 О роли и значении постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/11552/> (дата обращения: 18.09.2023).

– упрощенность процедуры на фоне отсутствия эффективных гарантий независимости правоприменителя, огромное значение имеет иная правоприменительная практика. Например, именно сложившаяся правоприменительная практика исключает возможность привлечения лица к административной ответственности по ст. 6.8 КоАП РФ в случае, если лицо незаконно употребило наркотическое средство, в том числе непосредственно в ходе его задержания, уничтожив таким образом предмет правонарушения.

Следует также учитывать, что в отличие от сферы уголовного судопроизводства в производстве по делам об административных правонарушениях непосредственным субъектом правоприменения очень часто выступают не суды, а должностные лица органов внутренних дел. За 2022 год судами были рассмотрены порядка 7 миллионов 259 тысяч дел об административных правонарушениях¹, при сравнении этих цифр с количественными показателями только подразделений ГИБДД становится понятно, какой из рассматриваемых субъектов правоприменительной деятельности несет большую нагрузку в производстве об административных правонарушениях.

При анализе юридической базы деятельности по производству по делам об административных правонарушениях важнейшим пунктом необходимо выделить ведомственное нормотворчество. Роль министерских приказов и локальных нормативных актов в деятельности правоприменителя на сегодняшний день огромна. «Большинство из них (сотрудников ОВД. – Д.Ц., А.Л.) не решаются применять закон иначе, чем это принято в соответствующем органе внутренних дел, даже если предписанный вариант поведения будет расходиться с собственным толкованием норм КоАП» [15, с. 42]. Важно отметить, что ведомственные инструкции и приказы, играющие далеко не последнюю роль в деятельности правоприменителя ОВД, как источник не создают дополнительных норм материального или процессуального права, их задача – адаптация норм федерального и регионального административно-деликтного законодательства к условиям работы в конкретном органе исполнительной власти, выбор тактических приемов действия, преодоление пробелов в законодательстве не путем введения новых норм права, а путем совершенствования тактических приемов. Важно при этом отличать ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы правового характера, и локальные нормативные акты, задача которых – организационное обеспечение деятельности конкретного подразделения правоприменителей (например, разнообразные методические рекомендации по применению административно-деликтного законодательства).

Изложенное позволяет предположить, что правовая основа деятельности полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях является более разнообразной, чем правовая основа уго-

¹ Подведены итоги работы судов в 2022 году. URL: <https://delo-press.ru/news/62999-podvedeny-itogi-raboty-sudov-v-2022-godu/?ysclid=lmnl42zjj7381659170> (дата обращения: 18.09.2023).

ловно-процессуальной деятельности должностных лиц полиции, и требует развернутого отражения в учебной литературе с учетом как первичных, так и вторичных источников. При этом необходимо иметь в виду многозначность некоторых источников права, к примеру: решения Конституционного Суда РФ имеют тройственный характер, объединяя в себе как правовые позиции, так и судебный прецедент с обобщением судебной практики. Ведомственные нормативные акты, хоть и не относятся к первичным источникам, во многих вопросах производства по делам об административных правонарушениях правоохранительными органами играют первоочередную роль.

Библиографический список

1. Административная деятельность полиции : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. О.В. Зиборова, В.В. Кардашевского. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2021.
2. Административная ответственность за правонарушения, связанные с оборотом наркотиков : учебное пособие / Н.Н. Цуканов, Н.А. Рябинин, А.В. Жильцов [и др.]. – Красноярск, 2020.
3. Административное право России : учебник и практикум для вузов / под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2021.
4. Евсикова, Е.В. Система административно-деликтного законодательства Российской Федерации / Е.В. Евсикова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. – 2017. – Т. 3 (69). – № 1.
5. Корепина, А.В. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях : учебное пособие / А.В. Корепина; Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Вологда, 2023.
6. Кряжкова, О.Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / О.Н.Кряжкова. – М., 2004.
7. Курс уголовного процесса / под ред. д.ю.н., проф. Л.В. Головки. – 2-е изд., испр. – М., 2017.
8. Лазарев, В.В. К вопросу о месте и роли решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.В. Лазарев // Вестник Международного института экономики и права. – 2010. – № 1.
9. Макарейко, Н.В. Административное право : учебное пособие для вузов / Н.В. Макарейко – 10-е изд., перераб. и доп. – М., 2018.
10. Нерсисянц, В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. – М., 2000.
11. Основы уголовного судопроизводства : учебник для бакалавров / под ред. В.А. Давыдова, В.В. Ершова. – М., 2017.

12. Попов, Д.Г. Акты Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая природа и место в правовой системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Г. Попов. – М., 2004.

13. Хабриева, Т.Я. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т.17. – № 1.

14. Цуканов, Н.Н. О принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2008. – № 4. – С. 7-10.

15. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов ; научн. ред. Ю.П.Соловей. – Красноярск, 2012.