



## ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МИЛИЦИЕЙ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

**Н.Н. Цуканов,**  
начальник кафедры административного права и управления в органах внутренних дел Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Одной из сфер, в которой и в связи с которой осуществляется полицейская деятельность сотрудников милиции, является производство по делам об административных правонарушениях. В организации и практической реализации данной деятельности ежедневно задействуются десятки тысяч сотрудников органов внутренних дел. Но, несмотря на значительные объемы и напряженность, результаты этой работы по-прежнему оцениваются населением негативно.

Большую пользу в осмыслении причин подобного положения может принести анализ целей, которые преследуются сотрудниками милиции в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Как известно, КоАП РФ не содержит определения цели производства по делам об административных правонарушениях.

Не будет ошибочным утверждение, что цели всей деятельности милиции в полной мере охватываются целями государственного управления в области внутренних дел: 1) сдерживание преступности, установление контроля над ее уровнем, обеспечение посредством этого надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности от противоправных посягательств; 2) поддержание надлежащего общественного порядка; 3) обеспечение обще-

ственной безопасности. Однако столь обобщенный подход не позволяет в полной мере охарактеризовать логику закона, что является неперенным условием его правильного толкования и эффективной реализации.

В научной юридической литературе вопрос о цели административно-юрисдикционной деятельности нередко остается без внимания как нечто очевидное, а поэтому понятное и бесспорное. Встречающиеся же определения зачастую трудно отграничить от иных смежных категорий. Так, по мнению А.Ю. Якимова, «целью деятельности субъекта административной юрисдикции является защита объектов правоохраны (личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды и др.) от противоправных посягательств в виде административных правонарушений»<sup>1</sup>. Между тем это же указано в качестве одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ).

По причине отсутствия четких представлений о целях столь мощного пласта административно-правовой политики государства остаются неразрешенными многие теоретические вопросы, например, является ли административный проступок общественно опасным, в какой мере следует наделять правоохранительные органы принудительными полномочиями в целях

борьбы с административными правонарушениями и т.д.

При формулировании целей производства по делам об административных правонарушениях наиболее естественной выглядит аналогия с уголовно-правовой сферой. По мнению А.П. Шергина, целями административной политики следует признать «сдерживание административной деликтности и предупреждение административных правонарушений»<sup>2</sup>. При этом в качестве аргумента указывается, что такой подход к определению целей уголовной политики обоснован многими криминологами<sup>3</sup>.

Между тем административные правонарушения были и остаются наиболее массовыми видами противоправных деяний, имеющими общую тенденцию к росту. По оценке специалистов, органами внутренних дел ежегодно привлекаются к административной ответственности свыше 60 млн. человек, т.е. примерно 80% всех привлекаемых в стране к административной ответственности граждан<sup>4</sup>. Количество же реально совершаемых административных правонарушений во много раз больше. Существующая в этих условиях система организации административно-юрисдикционной деятельности милиции закономерно исходит из того, что чем выше ее интенсивность, тем в большей степени обеспечивается защита инте-

<sup>1</sup> Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 34.

<sup>2</sup> Шергин А.П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. В.Я. Кикотя. М., 2003. С. 27.

<sup>3</sup> См.: Шергин А.П. Указ соч. С. 32.

<sup>4</sup> См.: Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2000. С. 126.

ресов личности, общества и государства. Соответственно, увеличение количественных показателей результатов административной практики милиции рассматривается как несомненное благо, приближение системы к идеальному состоянию. Если же учитывать наличие жесткой централизованной системы управления милицией, географические размеры территории государства, а также ряд иных факторов, становится очевидным, что приказ МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «О введении в действие систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования», устанавливающий преимущественно количественные критерии эффективности административно-юрисдикционной деятельности милиции, является в современных условиях совершенно закономерным. Сегодня достижение такой цели неизменно связано с формированием благоприятной статистической отчетности о результатах проделанной работы.

На практике данная концепция приводит к очевидно негативным последствиям.

1. В условиях погони за количественными показателями формальные критерии нередко в итоге оказываются приоритетными даже по отношению к правам и свободам граждан. Абсурдное, на первый взгляд, утверждение о том, что у милиции есть планы на протоколы и штрафы, «если и можно назвать таковыми, то только потому, что оно порождено абсурдной же милицейской практикой»<sup>5</sup>. В итоге, как показывают результаты проведенных в 2004 г. в Красноярском крае социологических исследований, 63,8% граждан столкнулись в течение года с грубостью и бестактностью милиции<sup>6</sup>. Поступающая информация начинает оцениваться не по значимости для пострадавших граждан, а по перспективности в плане доказуемости и отчетности. Учitando, что обеспечить высокие показатели работы в милиции сегодня достаточно сложно, складывается ситуация, когда заниматься иными обращениями граждан просто некогда. В конечном итоге защита и восстановление нарушенных прав граждан выступают в качестве *сопутствующего эффекта*, который может возникать в рамках погони за количеством задержанных лиц и составленных протоколов об административных правонарушениях.

Если же на определенном этапе формальный критерий оказывается

реализованным, наступает своеобразное насыщение, при котором интенсивность деятельности милиции заметно снижается вне зависимости от наличия либо отсутствия правонарушений.

Указанная особенность, придающая работе милиции казенно-бюрократический, а то и незаконный характер, несовместима с требованиями правового государства.

2. Милиция — одна из самых многофункциональных структур системы органов административной юрисдикции. Должностные лица органов внутренних дел уполномочены составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных более чем двумя сотнями статей Особенной части КоАП РФ. Ее подведомственность расширяется законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Между тем практически реализуется примерно половина указанных норм.

Во-первых, часть полномочий зачастую не применяется в связи с отсутствием необходимых условий (например, ст.ст. 5.10, 5.11, 18.2, 20.5, 20.27 КоАП РФ).

Во-вторых, деятельность субъектов административной юрисдикции очень зависит от сложившейся правоприменительной практики, которая, как известно, является достаточно инертной. По этой причине в г. Красноярске не составляются (либо составляются очень редко) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности, ст.ст. 6.3, 6.6, 6.7, 7.3, 7.4, 14.3, 14.14, 15.20, 15.24, 15.19, 19.11, 20.2 КоАП РФ. Не реализуются некоторые нормы, отнесенные к компетенции милиции Законом Красноярского края от 26 апреля 2004 г. № 10-1900 «Об административных правонарушениях» (например, ст. 3.1, 7.2, 8.3, 8.4, 10.1, 13.1, 15.1 и др.).

Данное обстоятельство является еще одной причиной ситуации, когда в случае обращения гражданина с информацией о «нестандартном» правонарушении, он нередко сталкивается с нежеланием милиции возбуждать дело об административном правонарушении, с требованиями предоставить дополнительные справки и иные, не предусмотренные законом документы.

Работа милиции, организованная таким образом, оказывается малоэффективной в плане решения задач, предусмотренных Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». Кроме того, подрывается авторитет государственной власти, уровень доверия к правоохранительной системе. Погоня за количеством состав-

ленных протоколов и привлеченных к административной ответственности лиц, отсутствие чувства удовлетворения от выполняемой работы дополнительно способствуют текучести личного состава милиции, что негативно сказывается на профессионализме ее сотрудников и еще более усугубляет ситуацию.

Поскольку задачи всякой деятельности предопределяются ее конечной целью, подобный подход к определению последней не может не отражаться на реализации милицией требований ст. 24.1 КоАП РФ «Задачи производства по делам об административных правонарушениях».

*Всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.* Достижение этой задачи — неперемнное условие правильного применения законодательства об административных правонарушениях. Однако в действительности ее решение осуществляется в рамках перманентной погони за количественными показателями при высочайшей интенсивности и, соответственно, невысоких критериях качества такой деятельности. В итоге работа, направленная на *полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела*, не соответствует духу и условиям сложившейся системы, поскольку «цель всей, в том числе судебной деятельности милиции, как, впрочем, и других органов исполнительной власти, пусть и нормированной по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством, всегда будет состоять не в установлении истины, а в достижении конкретных результатов в порученной сфере управления»<sup>7</sup>.

*Разрешение дела в соответствии с законом* предполагает вынесение основного на всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств дела законного и справедливого решения, позволяющего в полной мере обеспечить реализацию целей административно-правовой политики. Однако большинство выявляемых сотрудниками милиции административных правонарушений рассматривается представителями органов внутренних дел, а нередко и самим выявившим правонарушение субъектом. Вполне закономерно, что в стремлении обеспечить высокие показатели должностное лицо органа внутренних дел может объявить гражданином правонарушителем даже в условиях недостаточности и несовершенства доказательственной базы, хотя бы с целью ретуширования погрешностей произ-

<sup>5</sup> См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 234.

<sup>6</sup> См.: Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел (1998-2004 гг.): Отчет о НИР (заключительный) / Сибирский юридический институт МВД России. № 01043258; Инв. № 02043203. Красноярск, 2004. 70 с.

<sup>7</sup> Соловей Ю.П. Указ. соч. С. 237.

веденной работы.

Обеспечение исполнения вынесенного постановления связано с практической реализацией принятых юрисдикционных решений. В результате, по имеющимся оценкам, взыскиваемость штрафов, наложенных сотрудниками Госавтоинспекции в 2003 г., составила всего лишь около 25% (в 2001 г. величина данного показателя была равна 98%)<sup>8</sup>.

По-прежнему единичный характер имеет практика применения ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. В связи с реализацией приказа МВД России от 9 июля 2004 г. № 423 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 29 июня 2004 г. № 2 км/3» во многих органах внутренних дел фактически прекращено исполнение наказания в виде административного ареста. В результате снижается авторитет государственной власти, которая оказывается неспособной обеспечить реализацию принятых решений, а безнаказанность правонарушителя становится очевидной как для него самого, так и для окружающих, что препятствует достижению цели предупреждения совершения новых административных правонарушений.

Выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, является одним из направлений деятельности по предупреждению административных правонарушений, которая осуществляется в рамках решения всех задач производства по делам об административных правонарушениях. Однако практика органов внутренних дел свидетельствует об отсутствии должного эффекта такой деятельности. Соответствующие представления выносятся далеко не во всех необходимых случаях, нередко остаются без надлежащего реагирования либо исполняются формально, при этом предусмотренные для подобных ситуаций меры административной ответственности чаще всего не применяются.

Таким образом, существует неразрывная связь между традиционным подходом к определению целей производства по делам об административных правонарушениях и эффективностью соответствующей милицейской деятельности. Очевидно, назрела необходимость разработки четкой, понятной для населения и правоохранительных органов концепции противодействия административной деликтности.

Следует отметить, что данная работа уже ведется. В частности, проект Концепции административной политики подготовлен ВНИИ МВД России<sup>9</sup>. Между тем остается неясным, во-первых, из

чего должна складываться данная концепция, во-вторых, каким образом она должна быть реализована.

Решить указанный комплекс проблем только на ведомственном уровне невозможно. В частности, существующие критерии эффективности деятельности органов внутренних дел являются результатом имеющихся условий организации и функционирования правоохранительной системы, поэтому их коррекция служит действенным средством локального обновления существующей правоприменительной практики, но не способна коренным образом ее изменить.

Принятие соответствующей концепции в виде какого-либо подзаконного акта не решит проблему, поскольку речь идет об изменении фундаментальных основ производства по делам об административных правонарушениях, которое может быть осуществлено лишь путем разработки и принятия соответствующего федерального закона.

С уверенностью можно утверждать, что изолированное внесение в КоАП РФ нормы, определяющей цели производства по делам об административных правонарушениях, сегодня не изменит ситуацию, поскольку соответствующие дополнения наверняка останутся незамеченными и невостребованными.

Возможность выхода из сложившейся ситуации связана с применением системы мер самой различной направленности, в том числе созданием действенных механизмов общественного контроля и муниципальных органов охраны правопорядка, совершенствованием судебного контроля и т.д. Нормативное же решение проблемы предполагает внесение необходимых изменений в КоАП РФ с последующим многоуровневым и поэтапным изменением законодательства и подходов к организации существующей правоохранительной системы.

Однако каким бы ни был избранный путь, его первым этапом является четкое, понятное для власти и населения определение цели государственной политики в рассматриваемой сфере.

Формулировка этой цели еще должна стать результатом широкого научного обсуждения. Поэтому при ее определении, полагаю, важно учитывать следующие обстоятельства.

1. Цель любого юридического процесса заключается в полной, точной и своевременной реализации норм соответствующей материальной отрасли права.

2. КоАП РФ имеет двойственную природу. Как источник административного права он нетипичен, поскольку осно-

ван на системе запретов и поэтому во многом по духу напоминает уголовный кодекс. В этой части целью всей правоохранительной системы, реализующей данный блок законодательства, является защита прав и законных интересов личности, общества и государства от административных правонарушений, а также восстановление уже нарушенных прав.

Однако, с другой стороны, это самостоятельный административно-правовой акт, целью которого является создание условий для эффективного осуществления государственного управления путем охраны прав граждан, порядка управления и т.д. Без учета указанной цели невозможно объяснить установление административной ответственности, например, за управление транспортным средством без ремня безопасности, водителем, не имеющим при себе необходимых документов, и т.д. Привлечение к административной ответственности в данном случае – средство обеспечения эффективности государственного управления в порученной сфере. Соответственно, решающее значение имеет не количество правоприменительных решений, а достижение конечной цели такого воздействия — снижение уровня преступности в общественных местах, аварийности и травматизма на дорогах и т.д.

3. Уголовно-правовая и административно-правовая политика государства, во-первых, требуют согласования, а, во-вторых, не должны противопоставляться друг другу. Вся деятельность милиции направлена на достижение единых целей. Преследование в рамках административной юрисдикции самостоятельных целей — установить контроль над уровнем административной деликтности, обеспечить эффективное предупреждение всех административных правонарушений — представляется в современных условиях несовершенства действующего законодательства и широко распространенной традиции правового нигилизма заведомо бесперспективным.

В юридической литературе высказывается мнение о необходимости восстановления единой государственной отчетности об административных правонарушениях. Однако следует отметить, что соответствующая статистика в настоящий момент является всего лишь одним из показателей интенсивности деятельности правоохранительных органов и даже приблизительно не отражает количества реально совершаемых административных правонарушений. Соответственно, реализация данной идеи, как представляется, будет

<sup>8</sup> См.: Якимов А.Ю. Проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа и пути их решения // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 274.

<sup>9</sup> Подробнее см.: Шерин А.П. Указ соч. С. 24-32.

означать неоправданную трату ресурсов на решение задачи, не имеющей какой-либо практической ценности. Между тем подход, ориентированный на активное, сознательно направляемое осуществление административно-юрисдикционной деятельности, заслуживает поддержки. Поскольку милиция не в состоянии обеспечить противодействие всем совершаемым административным правонарушениям, основные усилия должны быть сконцентрированы на наиболее актуальных направлениях, определяемых с учетом криминологических прогнозов.

4. Анализ содержания целей милиции в производстве по делам об административных правонарушениях должен осуществляться с учетом задач, предусмотренных ст. 2 Закона Российской Федерации «О милиции».

В действительности на их решение ориентирована вся, без исключения, деятельность милиции, в том числе связанная с осуществлением по подведомственности производства по делам об административных правонарушениях (п. 7 ст. 10 Закона о милиции). Таким образом, при оценке конечной эффективности производства требуют учета как положения Закона о милиции, определяющего ориентиры деятельности, так и КоАП РФ, регламентирующего последовательность этих действий. Неспособность милиции при формальном решении задач, предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ, обеспечить выполнение задач, предусмотренных ст. 2 Закона о милиции, позволяют оценить всю соот-

ветствующую деятельность неудовлетворительно.

Конечно, сформулированные как общие ориентиры задачи милиции в той или иной степени находят свое решение в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Между тем, с учетом состояния современного законодательства и сложившейся правоприменительной практики отдельная несогласованность в их решении все же присутствует. Приведем наиболее яркие примеры.

А. Ограничены возможности милиции в обеспечении безопасности лиц, вовлекаемых в занятие проституцией, незаконные азартные игры, обмен валютой и т.д.; милиция оказывается неспособной обеспечить безопасность потерпевших, а также свидетелей по делу об административном правонарушении, чьи исчерпывающие данные в соответствии с положениями КоАП РФ не составляют тайны для лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении.

Б. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности — во многом совпадающие и взаимодополняющие задачи, предусматривающие **активную** деятельность милиции. Однако проблема заключается в том, что данная деятельность милиции сегодня не нацелена на

осуществление функций защиты, охраны, предупреждения правонарушений. «Во главу административной юрисдикции поставлено **ожидание** либо **поиск** конфликта с целью принятия мер»<sup>10</sup>.

В. Оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных законодательством, предполагает восстановление нарушенных административным деликтом прав и законных интересов граждан. Однако, во-первых, милиция обладает в этой области довольно усеченными полномочиями, во-вторых, существующая система организации административно-юрисдикционной деятельности милиции не ориентирована на решение данной задачи.

Определение цели деятельности милиции в сфере производства по делам об административных правонарушениях — сложная задача, имеющая серьезное научно-практическое значение. Ее решение является важным условием такой организации деятельности органов внутренних дел, при которой, с одной стороны, будет эффективно обеспечиваться достижение стоящих перед милицией целей, а, с другой, работа по оказанию помощи гражданам в установленных законом случаях будет рассматриваться в рамках системы как необходимый и полезный вид деятельности. Приходится констатировать, что сегодня данный вопрос пока не нашел своего научного и нормативного разрешения.

<sup>10</sup> Майоров В.И. Некоторые проблемы административной юрисдикции // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск, 2004. С. 59.ц