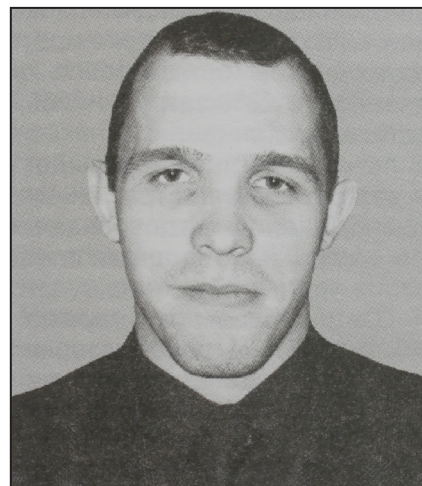


## ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



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

В юридической литературе вопрос о понятии и содержании принципа публичности (официальности) неоднократно рассматривался применительно к уголовно-процессуальной сфере. Совсем иное дело - производство по делам об административных правонарушениях. Здесь ученые либо признают его наличие, но ограничиваются предельно краткой характеристикой<sup>1</sup>, либо вообще не упоминают о данном принципе.

В случаях выделения принципа публичности принято говорить о том, что в соответствии с ним производство по делу об административном правонарушении возбуждается и ведется от имени государства, в его интересах и за его счет<sup>2</sup>. Более того, в отличие от УПК РФ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) не выделяет частный и частно-публичный порядки процессуального преследования. Разбирательство по

всем делам о правонарушениях, предусмотренных КоАП и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществляется в публичном порядке.

Субъекты, рассматривающие дела об административных правонарушениях (в том числе и судебные органы), традиционно занимают активную позицию; дела об административных правонарушениях могут возбуждаться при отсутствии желания потерпевшей стороны, вопреки ему и не могут прекращаться по инициативе потерпевшего.

Имеющиеся элементы диспозитивности, например, возможность самостоятельного выбора варианта обжалования постановления по делу, крайне малы. В этих условиях утверждение И.Л. Петрухина о том, что «уголовно-процессуальное законодательство нуждается в «чистке» на предмет устранения гипертрофированного публично-интереса»<sup>3</sup>, выглядит более

актуальным применительно к производству по делам об административных правонарушениях.

Однако в этом традиционном ракурсе в центре внимания оказывается лишь один из аспектов рассматриваемого принципа. Еще одним закономерным проявлением принципа публичности в уголовном процессе является ч. 2 ст. 21 УПК РФ, в соответствии с которой «в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления». Иными словами, речь идет об обязанности государственных органов реагировать на каждый случай обнаружения признаков преступления (за исключением тех, по которым в соответствии с действующим законодательством ведутся дела частного и частно-публич-

1 См.: Ключниченко А. П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях : учеб. пособие. Киев : НИИРЮ Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1983. С. 43; Петрухин И. Л. Публичность и диспозитивность в уголовном процессе // Российская юстиция. 1999. № 3; Якимов А. Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С. 9; Панова И. В. Административно-процессуальное право России / под ред. Э.Н. Ренова. М. : Норма, 2003. С. 160; и др.

2 См., напр.: Административная юрисдикция : курс лекций. М. : Юрид. ин-т МВД России, 1994. С. 8.

3 Петрухин И. Л. Указ. соч.

ного обвинения). Как известно, КоАП аналогичной нормы не содержит. Применимо ли данное требование к сфере производства по делам об административных правонарушениях?

В ситуациях, когда личность правонарушителя не установлена, ответ на поставленный вопрос не представляет особой сложности. Ни КоАП, ни Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции» (далее – закон о милиции) не возлагают на последнюю задачу раскрывать административные правонарушения (в отличие от преступлений). С учетом срока давности привлечения к административной ответственности и при имеющихся у милиции ресурсах это, как минимум, невозможно. Во всех подобных случаях милиция должна предпринимать меры, направленные на установление личности правонарушителя и обстоятельств совершенного правонарушения, но в целях решения иных стоящих перед ней задач, например, для защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (когда, скажем, на предприятии периодически совершаются мелкие хищения) либо в целях оказания помощи физическим лицам в защите их прав и законных интересов (например, при умышленном уничтожении их имущества).

Исходя из сказанного, трудно согласиться с предложениями отдельных авторов возложить на милицию обязанность оформлять акт о выявленном правонарушении для документирования административного правонарушения при невыявленном нарушителе<sup>4</sup>. Принимая во внимание широту милицеской компетенции и количество реально совершаемых административных правонарушений, используемые в органах внутренних дел методы организации ее деятельности, трудно даже представить объем бесполезной работы, которую предстояло бы выполнять в этом случае сотрудникам милиции.

Более спорным является вопрос о возможных действиях милиции при установлении личности правонарушителя и обсто-

ятельств совершенного административного правонарушения. Например, законно ли действуют: участковый уполномоченный милиции, «не заметивший» факт неповиновения его законному распоряжению (ст. 19.3 КоАП); инспектор подразделения органа внутренних дел по делам несовершеннолетних, который не составляет протокол об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего, а ограничивается устной беседой с ним и его родителями; инспектор дорожно-патрульной службы ГИБДД, который делает замечание водителю, не пристегнутому ремнем безопасности, не составляя при этом каких-либо документов; следователь (дознатель), выявивший в ходе предварительного расследования факт административного правонарушения и не предпринявший каких-либо мер для привлечения лица к административной ответственности? Вправе ли: милиционер, пресекая мелкое хулиганство в салоне автобуса, ограничиться удалением правонарушителя из салона, не предпринимая всей совокупности мер, связанных с его привлечением к административной ответственности; сотрудник ГИБДД, рассматривающий дело в порядке ч. 1 ст. 28.6 КоАП, освободить правонарушителя от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного им деяния, если да, то как это должно оформляться, и т.д.?

Здесь в полной мере заявляет о себе проблема: чем является для милиции возбуждение дела об административном правонарушении – использованием права или исполнением обязанности? Ответ не очевиден, хотя имеет самое непосредственное практическое значение.

В ходе социологического исследования руководителям и сотрудникам органов внутренних дел был задан вопрос: «Участковый уполномоченный милиции установил, что две недели назад житель одного из домов обслуживаемого участка совершил административное правонарушение. Имеются свидетели,

позволяющие доказать данный факт. Обязан ли сотрудник составить протокол об административном правонарушении?» Мнение о том, что это обязанность милиции, поддержал 61% руководителей; 35% опрошенных считают, что это право милиции; 4% затруднились ответить. Ответы сотрудников милиции распределились иначе: 54% считают, что это право сотрудников милиции, 23% – обязанность, 23% затруднились ответить.

В пользу того, что возбуждение дела об административном правонарушении есть обязанность милиции, приводятся следующие аргументы.

1. *Такая обязанность прямо предусмотрена действующим законодательством.* Однако ни в КоАП, ни в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» нет нормы, обязывающей возбуждать соответствующие дела по всем выявленным административным правонарушениям. В соответствии со ст. 24.1 КоАП к числу задач производства по делам об административных правонарушениях относится всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела (курсив мой. – Н.Ц.), а не правонарушения. Косвенным подтверждением служит и ч. 5 ст. 28.1 КоАП, согласно которой при отказе в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии повода, указанного в п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП, должностными лицами не выносятся постановления об отказе в возбуждении дела.

Может сложиться впечатление, что искомая норма закреплена п. 7 ст. 10 закона о милиции, возлагающим на милицию обязанность осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях. Однако, во-первых, речь здесь идет об уже возбужденном деле (здесь дело в обязательном порядке доводится до логического завершения). Во-вторых, в случаях, прямо предусмотренных законом, милиция обязана, например, применять соответствующие меры процессуального характе-

<sup>4</sup> См., напр.: Михайлов А. А. Административная юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

ра при поступлении сообщений, заявлений, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; принимать отдельные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях при обращении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях (п. 1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП); рассматривать и принимать решения по существу при поступлении в орган внутренних дел в установленном законом порядке материалов дела об административном правонарушении; и т.д.

Нельзя не отметить убежденность многих практиков в существовании принципа неотвратимости административного наказания. В действительности КоАП не только не закрепляет подобного принципа, но и предусматривает ряд вариантов замены административного наказания применением иных мер административного принуждения либо освобождением от всякой юридической ответственности.

Наличие принципа неотвратимости можно констатировать лишь в тех случаях, когда его прямо формулирует сам законодатель. Например, согласно пункту 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, является разновидностью экстремистской деятельности. Статья 2 указанного федерального закона одним из принципов противодействия экстремистской деятельности называет неотвратимость наказания за ее осуществление. Следовательно, в случае выявления правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 КоАП, милиция обязана предпринять все предусмотренные законодательством об административных правонарушениях меры.

Бесспорно, милиция не имеет права не реагировать на со-

вершаемые административные правонарушения. Если административное правонарушение представляет угрозу личной или общественной безопасности, каждый сотрудник милиции в соответствии со ст. 18 закона о милиции обязан принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушения, задержанию (исключению возможности скрыться) лица по подозрению в его совершении, охране места происшествия и сообщить об этом в ближайшее подразделение милиции. В отдельных ситуациях при непосредственном выявлении сотрудниками милиции подобных правонарушений КоАП действительно обязывает возбудить дело об административном правонарушении, например, в случаях, указанных в ч. 3 ст. 28.6 КоАП<sup>5</sup>, при выявлении признаков правонарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 27.12, чч. 1, 2 ст. 27.13, ч. 2 ст. 27 КоАП.

Так, очевидно, что при выявлении признаков опьянения водителя транспортного средства последний подлежит обязательному отстранению от управления транспортным средством и т.д. Выполнение данного требования, связанное с составлением соответствующего протокола, будет означать возбуждение дела об административном правонарушении.

*2. Если бы речь шла о праве сотрудника милиции, то это неизбежно нарушало бы провозглашенный ч. 1 ст. 19 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1.4 КоАП принцип равенства перед законом и судом.* Внешне создаются условия, при которых совершение двух идентичных правонарушений может влечь разные последствия. Подобные ситуации в сфере государственной управленческой деятельности имеют место достаточно часто. Например, задерживая вооруженного преступника, сотрудник милиции вправе в соответствующих случаях применить огнестрельное оружие, а может столь же законно ограничиться применением специального средства или боевых приемов борьбы. Принцип равенства здесь не нарушается. Его предназначение связано с исключением

возможности изначально ставить конечное решение по делу в зависимость от таких факторов, как пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущество и должностное положение, место жительства, отношение к религии и т.д.

В целом действующее законодательство в части регламентации рассматриваемого проявления принципа публичности производства по делам об административных правонарушениях характеризуется наличием существенного пробела.

Если речь идет об обязанности милиции обеспечивать реагирование в формах, предусмотренных КоАП, на все случаи выявления административных правонарушений, то сотрудник милиции ежедневно (если не ежечасно) может быть уличен в противоправном бездействии. Милиция сталкивается с завидомо невыполнимой задачей, а попытки решения последней за счет повышения интенсивности милицейской деятельности неизбежно приводят к снижению (зачастую недопустимому) ее качества, негативно влияя на состояние защищенности прав и свобод граждан, авторитет милиции и уровень доверия к ней со стороны населения.

Считаю, что рассматриваемый вопрос должен решаться следующим образом. Как известно, меры административной ответственности есть разновидность мер административного принуждения, которое, в свою очередь, является одним из методов государственного управления. Метод же любой деятельности – способ целенаправленного воздействия управляющего субъекта на объект управления. При этом многосложный характер государственной управленческой деятельности естественным образом предполагает определенную свободу воли управляющего в выборе используемых методов. Выбор наиболее предпочтительного в каждой конкретной ситуации метода – сфера усмотрения управляющего субъекта.

Следовательно, поскольку применение мер административной ответственности представляет

<sup>5</sup> Норма вступает в силу с 1 июля 2008 г.

собой один из методов государственной управленческой деятельности, постольку полномочия милиции возбуждать дела об административных правонарушениях должны ею применяться не во всех случаях, когда имеют место административные правонарушения, а лишь тогда, когда это необходимо в целях эффективного решения стоящих перед милицией задач (ст. 2 закона о милиции). Иными словами, если возбуждение и расследование уголовного дела в основе своей – запрограммированная законодательством реакция государства на совершенное преступление, то производство по делам об административных правонарушениях – прежде всего акт управленческого воздействия, предпринятый милицией в целях решения стоящих перед ней задач.

Конечно, ситуация меняется в условиях нарушения прав и законных интересов физических лиц и организаций, например, при наличии соответствующих заявлений, сообщений, причинении вреда при дорожно-транспортном происшествии и т.д. Здесь решение задачи оказания помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов (ст. 2 закона о милиции) неразрывно связано с необходимостью возбуждения дела и осуществления милицией производства по нему. Использование права оказывается единственной возможностью должного решения поставленной задачи.

По оценкам отдельных руководителей органов внутренних дел, предоставление милиции возможности поступать с правонарушителями менее формализованным образом может представлять дополнительную угрозу ее авторитету. Даже единичный факт нереагирования милиции на административное правонарушение при выявлении соответствующих признаков порождает повод для упрека сотрудника милиции в профессиональной нечистоплотности.

Полагаю, проблема заключается вовсе не в том, что сотрудники милиции приобретают легальную возможность не возбуждать дело об административном правонарушении при непосредственном обнаружении его признаков, а в том, что это может происходить на возмездной (коррупционной) основе. Поводы упрекнуть в данной связи сотрудников милиции присутствуют, к сожалению, и сегодня, и вряд ли соответствующие «сделки» будут в дальнейшем совершаться открыто, в порядке реализации новых возможностей, предоставленных законом, поскольку тогда их проще будет выявить и привлечь должностное лицо милиции к ответственности.

Таким образом, принцип публичности, несомненно, характерен для производства по делам об административных правонарушениях, однако его реализация ограничена существенным обстоятельством. При непосредственном обнаружении должностными лицами милиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отнесенного к их компетенции, либо в ситуациях, когда поводом к возбуждению дела об административном правонарушении служат сообщения физических и юридических лиц, а также иные материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, решение о необходимости возбуждения дела должно приниматься с учетом его целесообразности и достаточности предпринятых сотрудниками милиции иных мер неюрисдикционной направленности.

В целях устранения отмеченного пробела предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 3.1 КоАП «Цели административного наказания», изложив ее в следующей редакции: «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения

и применяется в необходимых случаях в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Кроме того, целесообразно дополнить ст. 28.1 КоАП такими положениями:

«Решение о возбуждении дела об административном правонарушении принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, с учетом целей применения законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 1.2 настоящего Кодекса<sup>6</sup>.

В случаях, если административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред физическим или юридическим лицам, а равно в иных предусмотренных настоящим Кодексом и федеральными законами случаях, при наличии условий, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, дело об административном правонарушении возбуждается в обязательном порядке в формах, перечисленных в части 4 настоящей статьи».

В заключение следует подчеркнуть, что согласно п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>7</sup> МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Следовательно, МВД России призвано устанавливать приоритеты как в направлениях деятельности милиции, так и в используемых ею методах. Соответственно, вопросы применения административной ответственности, определения ее места в числе методов правоохранительной деятельности органов внутренних дел могут и должны корректироваться на ведомственном уровне.

<sup>6</sup> Статью 1.2. КоАП предлагается изложить в следующей редакции:

«Статья 1.2. Цели применения законодательства об административных правонарушениях

Законодательство об административных правонарушениях применяется судьями, органами, должностными лицами в целях защиты личности, охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, а также решения иных задач, возложенных на них федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации».

<sup>7</sup> См.: Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 30. Ст. 3149; № 45. Ст. 4416; 2006. № 1. Ст. 116; № 24. Ст. 2584; 2007. № 13. Ст. 1540.