

## ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ МИЛИЦИИ ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

А.О. Дрозд\*

В статье рассматривается ряд особенностей присущих административной юрисдикции органов внутренних дел. Исследуются и обосновываются особенности осуществления участковыми уполномоченными милиции функции административно-юрисдикционной деятельности.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция; органы внутренних дел; особенности; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; участковый уполномоченный милиции; функции; административное правонарушение.

## FEATURES OF REALIZATION BY DISTRICT MILITIA OFFICERS OF FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION

A.O. Drozd

In article are considered a number of features of law-enforcement bodies inherent in an administrative jurisdiction. Features of realization are investigated and proved by district militia officers of militia of function of administratively-jurisdictional activity.

**Keywords:** an administrative jurisdiction; law-enforcement bodies; features; the Code of the Russian Federation about administrative offenses; the district militia officer of militia; function; an administrative offense.

В нормативно-правовых актах Российской Федерации, регулирующих деятельность милиции, не имеет свое отражение задача или обязанность осуществлять административную юрисдикцию. Однако, в Федеральном законе Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» обозначены задачи и обязанности, в которых функция осуществления административной юрисдикции явно прослеживается. Например, на милицию возложены задачи по предупреждению и пресечению административных правонарушений (ст. 2) и обязанность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях (ст. 10). Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) определена подведомственность дел об административных

правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел (милиции).

Органы внутренних дел (милиции) (далее – ОВД) относятся к числу основных субъектов административной юрисдикции, от эффективной деятельности которых во многом зависит состояние общественного порядка, общественной безопасности, предупреждение административных правонарушений. КоАП РФ определил категории должностных лиц ОВД, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях и одновременно установил их административно-юрисдикционные полномочия.

Среди должностных лиц ОВД важное место отводится участковым уполномоченным милиции, что обусловлено не только их многочисленностью, но и повседневной приближенностью

\* Дрозд Алексей Олегович, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России. E-mail: drozd\_ao@mail.ru

к жизненно важным интересам населения. Поэтому законодатель наделил их юрисдикционными полномочиями в соответствии с Особенной частью КоАП РФ. Таким образом, административную юрисдикцию можно отнести к числу функций, осуществляемых участковыми уполномоченными милиции. Вместе с тем, необходимо отметить, что в юридической литературе, посвященной правовому регулированию деятельности участковых уполномоченных милиции, вопрос об их функциях относится к числу спорных. Традиционная точка зрения, сформулированная в административно-правовой науке, констатирует, что система функций участковых уполномоченных милиции представляет собой административную, оперативно-розыскную и дознавательную (уголовно-процессуальную) деятельность. Однако данная система функций не отражает всей совокупности обязанностей, возложенных на участковых уполномоченных милиции, и является весьма уязвимой для критики. Так, С.И. Котюргин справедливо заметил, что существенным пороком такой классификации, характеризующей милицию со стороны ее отношения к закону, выступает ее оторванность от полноты реальных отношений, в условиях которых приходится работать сотрудникам милиции [5, с. 9].

Представляется наиболее удачным построение системы функций милиции, предложенной Ю.П. Соловьев, который включил в них: надзор; содействие; охрану; сыск; дознание; юрисдикцию; исполнение наказаний [7, с. 145]. Таким образом, осуществление административной юрисдикции является одной из функций участковых уполномоченных милиции. Так, в частности, анализ статистических данных ГУВД по Алтайскому краю за 2009 год показывает, что этой категорией должностных лиц ОВД было рассмотрено 238951 дело об административном правонарушении. Являясь составной частью административной деятельности, юрисдикция по своему характеру является правоприменительной, т.е. связанной с применением норм административного права к лицам, допустившим административные правонарушения, и принятием к ним индивидуальных юридических предписаний.

Для того чтобы правильно понять назначение и содержание административной юрисдикции участковых уполномоченных милиции, в первую очередь, необходимо определить их место и роль в структуре правоприменительной деятельности.

Термином «применение» может быть названо любое правомерное действие, в том числе и использование своих прав, основных обязанностей. Это обусловлено тем, что выделение теорией права трех основных форм реализации норм права – соблюдения, исполнения и использования – в известной мере условно. Так, применение права в широком смысле распространяется и на другие формы его реализации (соблюдение, исполнение). В деятельности правоохранительных органов можно одновременно обнаружить и соблюдение, и исполнение, и использование права. Если же подходить к осуществлению права с точки зрения изучения конкретных действий, направленных на реализацию предписаний правовых норм, то эти действия имеют различный характер. Соблюдение юридических норм предполагает воздержание от запрещенных нормативными актами действий. Использование субъективных прав и исполнение юридических обязанностей означают действия в пределах установленной нормами права меры возможного и должного поведения. Соблюдение, исполнение, использование норм права заключается в том, что определенный субъект (отдельный гражданин, орган государства) совершает собственные действия и поступки с нормами права [4, с. 39].

Характер действий, составляющих применение права, иной. Здесь подразумевается не только соответствие своих действий требованиям правовых норм, но и применение определенной нормы не к собственным поступкам, а к действиям иных лиц. Применение норм права есть акт, который порождает права и обязанности субъектов, выступает средством организации реализации права со стороны органов (должностных лиц), чьи предписания имеют властный, обязательный характер [10, с. 23]. Поэтому юридической наукой обоснованно выделяется особый вид деятельности государственных органов, их должностных лиц, сущность которой состоит «в разрешении конфликтов по поводу права и правопорядка» [14, с. 8].

Другими словами, основанием применения права в собственном смысле является наличие правового конфликта (спора, правонарушения), его содержанием – использование государственно-принудительных мер для его разрешения, а результатом – вынесение индивидуальных юридических предписаний. Применение норм права – это реализация компетентными органами государства (их должностными лицами) властных полномо-

чий, влекущие возникновение у конкретных лиц соответствующих прав и обязанностей либо применение к ним мер принудительного характера.

Среди противоправных деяний административные правонарушения стабильно занимают одно из ведущих мест. Об этом свидетельствует статистика, ежегодно фиксирующая миллионы административных правонарушений. Только нарушений общественного порядка совершается около десяти миллионов в год, динамика данных правонарушений демонстрирует свою устойчивость, она не остается неизменной, а наоборот, увеличивается. Так, по данным ГУВД по Алтайскому краю в 2008 году зарегистрирован 1503661 случай нарушения общественного порядка, а в 2009 году – 1591852, что на 5,8 % больше по сравнению с 2008 годом [12]. Такой вывод базируется не только на тенденции роста употребления алкоголя, являющегося одной из основных причин правонарушений общественного порядка, и пренебрежении правилами поведения в публичной сфере.

КоАП РФ установил, что порядок производства по делам об административных правонарушениях, т.е. осуществление административно-юрисдикционной деятельности относится к исключительному ведению Российской Федерации (ч. 4 ст. 1.3 КоАП РФ). Вместе с тем, следует иметь в виду, что пунктом «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т.е. просматривается противоречие норм Основного закона и КоАП РФ.

В юридической литературе выделяется ряд особенностей, присущих административно-юрисдикционной деятельности ОВД [2; 3; 8; 9]:

1) существует широкий круг общественных отношений, охраняемых административно-юрисдикционным способом;

2) имеют право назначать административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа;

3) внутриведомственная специализация при осуществлении административного расследования и при рассмотрении дел об административных правонарушениях;

4) обладают правом осуществлять упрощенное административное производство, налагая административное наказание на месте правонарушения без составления протокола об

административном правонарушении;

5) в соответствии с действующим законодательством, в правоприменительной практике руководствуются не только административным законодательством России, но и применяют нормы об административных правонарушениях, принятые субъектами Российской Федерации и действующие на территории соответствующих субъектов;

б) единоличный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Анализ перечисленных особенностей необходим, так как применение санкций всегда затрагивает вопрос о законности действий правоприменителя, и как следствие этого, возникает проблема соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Также необходимо отметить, что современная концепция административной юрисдикционной деятельности органов внутренних дел должна опираться на основные идеи ст. ст. 2 и 18 Конституции РФ, согласно которым правовое демократическое государство призвано обеспечивать охрану прав и свобод и законных интересов человека и гражданина. Осуществление этих принципов обуславливает новые подходы к содержанию и реализации на практике основных положений административной юрисдикции – соблюдения законности, равенства граждан и должностных лиц перед законом, неотвратимости наказания, объективной истины, что, в свою очередь, влечет развитие новых аспектов взаимоотношений правоохранительных органов с гражданами [1, с. 5].

Теперь же, на наш взгляд, следует более подробно рассмотреть особенности реализации участковыми уполномоченными милиции функций административной юрисдикции.

1. Широкий круг охраняемых участковыми уполномоченными милиции общественных отношений (широкий спектр видов дел об административных правонарушениях, рассматриваемых сотрудниками милиции). Согласно п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ участковые уполномоченные милиции рассматривают дела об административных правонарушениях, включенных в три главы (из семнадцати) Особенной части КоАП РФ: Глава 12. Административные правонарушения в области дорожного движения; Глава 19. Административные правонарушения против порядка управления; Глава 20. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Указанные главы включают следующие составы административных

правонарушений рассматриваемых участковыми уполномоченными милиции: ст. 12.1., ч. 1 и 2 ст. 12.2, ст. 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), ст. 12.22, 12.23, 12.28, ч. 1 и 2 ст. 12.29, ч. 1 ст. 12.30 КоАП РФ, относящихся к административным правонарушениям в области дорожного движения; ст. 19.2, 19.15, 19.24 КоАП РФ, относящихся к административным правонарушениям против порядка управления; ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство», относящейся к административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность.

Всего под административную юрисдикцию участковых уполномоченных милиции подпадают 12 статей КоАП РФ из 68 статей подведомственных ОВД, что составляет 8,2 % от общего количества видов административных деликтов, ответственность за которые установлена КоАП РФ (всего в КоАП РФ 392 статьи, установившие ответственность за административные правонарушения). Если учитывать, что органы внутренних дел составляют всего 1,6 % от общего числа органов административной юрисдикции, то явно просматривается значительный объем административно-юрисдикционной компетенции сотрудников милиции.

Следует отметить, что подведомственность участковых уполномоченных милиции по делам об административных правонарушениях по сравнению с ранее действовавшим КоАП РСФСР значительно расширилась. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 203 КоАП РСФСР участковые уполномоченные милиции рассматривали дела об административных правонарушениях, предусмотренных только тремя статьями – ст. 114 «Нарушение правил регистрации и эксплуатации транспортных средств (ч. 2, 3 и 6), ст. 115 «Нарушение водителями транспортных средств правил дорожного движения» (ч. 8) и ст. 122 «Нарушение правил дорожного движения пешеходами и другими участниками дорожного движения» (ч. 1, 2, 3), т.е. все дела, подведомственные участковым уполномоченным милиции, относились к делам о нарушении правил дорожного движения.

В настоящее время к делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, подведомственных участковым уполномоченным милиции, относятся дела, предусмотренные восемью статьями КоАП РФ. Впервые

в подведомственность участковых уполномоченных милиции включены дела о мелком хулиганстве и некоторые дела об административных правонарушениях против порядка управления – дела об умышленном повреждении или срыве печати (пломбы) (ст. 19.2), о проживании гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации (ст. 19.15) и о невыполнении лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом (ст. 19.24).

2. Ограниченность круга административных наказаний, применяемых участковыми уполномоченными милиции. В соответствии с положениями ныне действующего КоАП РФ участковым уполномоченным милиции предоставлено право, применять административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа (ст. 3.4 и ст. 3.5 КоАП РФ);

3. Право участковых уполномоченных милиции осуществлять упрощенное административно-деликтное производство, применяя административное наказание на месте правонарушения без составления протокола об административном правонарушении. КоАП РФ предусматривает возможность назначения административного наказания без составления протокола. Статьей 28.6 КоАП РФ установлено, что в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ.

КоАП РФ не оговаривает перечень должностных лиц – субъектов административной юрисдикции, наделенных правом назначения административного наказания без составления протокола. Однако анализ компетенционных полномочий субъектов административной юрисдикции, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, дает основания отнести к ним органы внутренних дел, которые рассматривают наибольшее количество таких дел.

4. Регламентированность административ-

но-юрисдикционной деятельности милиции, как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ (в части определения компетенционных полномочий по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые устанавливается субъектами Федерации).

Субъекты Российской Федерации также вправе принимать законы, устанавливающие административную ответственность. Причем, если ранее действовавший КоАП РСФСР ограничивал право субъектов Федерации устанавливать административную ответственность, предоставляя им возможность определять меры наказания, только за нарушения, посягающие на общественный порядок, если они не урегулированы КоАП РСФСР, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, то с принятием КоАП РФ субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать административную ответственность за нарушения тех правил, которые регулируются законами субъектов Федерации. Вместе с тем, полномочия субъектов РФ хотя и расширены КоАП РФ, однако ограничения все же остаются. В частности, установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к ведению Российской Федерации.

Для регулирования отдельных сторон административно-процессуальной деятельности могут издаваться ведомственные нормативно-правовые акты (приказы МВД РФ). Например, приказ МВД Российской Федерации от 04 мая 2010 года № 333 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях» утвердил соответствующую Инструкцию, а также определил порядок ведомственного контроля за его соблюдением.

5. Единоличный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. КоАП РФ закреплены как коллегиальные органы административной юрисдикции, так и субъекты, осуществляющие рассмотрение дел об административных правонарушениях единолично.

К коллегиальным органам относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав,

а также административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

К субъектам, рассматривающим единолично дела об административных правонарушениях, следует отнести судей, мировых судей, уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также уполномоченных должностных лиц органов и учреждений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 22.1, ст. 22.2 КоАП РФ).

Большинство субъектов административной юрисдикции составляют органы, в которых от их имени дела об административных правонарушениях рассматриваются единолично. К ним относятся и ОВД. Сотрудники милиции, наделенные государственно-властными административно-юрисдикционными полномочиями, самостоятельно, единолично от имени органа, в котором они проходят службу, рассматривают дела об административных правонарушениях.

На ОВД лежит значительная нагрузка по практической реализации законов, целей и задач исполнительной ветви власти:

- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- создание условий, способствующих благополучию граждан, общества, развитию экономики страны;
- обеспечение условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни людей.

Анализ показывает, что при осуществлении административной юрисдикции участковые уполномоченные милиции принимают государственно-властные решения, в которых объективируется конкретная административная санкция. Посредством принятия специального юрисдикционного акта должностным лицом ОВД реализуется принудительное, государственно-властное воздействие на участников правоотношений административной ответственности [6, с. 12].

Исходя из действующего административного законодательства, можно сделать вывод, что участковым уполномоченным милиции предоставлено право рассматривать дела о правонарушениях в сфере общественного порядка, общественной безопасности, порядка управления.

Общественный порядок является условием надлежаще обеспеченной общественной безопасности, а обеспечение на должном уровне состояния того и другого является гарантией надлежащего режима государственного управления. В соответствии с законами Российской Федерации высокий уровень государственного управления является важнейшим условием общественного порядка и общественной безопасности.

Сказанное позволяет расценивать участковых

уполномоченных милиции в качестве активных субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Используя право привлечения правонарушителей к административной ответственности, участковые уполномоченные милиции вносят свой вклад в профилактику административных правонарушений, в дело укрепления законности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

### Литература

1. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис... д-ра юрид. наук. – Омск, 2008. – 404 с.
2. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 176 с.
3. Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – Киев, 1985. – 62 с.
4. Иванова И.А., Бертуш С.И., Карасев В.Н., Стома В.В. Повышение эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГАИ: Учебное пособие. – М.: НИЦ ГАИ МВД России, 1994. – 210 с.
5. Котюргин С.И. Функции советской милиции. – Омск.: ВШМ МВД СССР, 1979. Ч.1. – 145 с.
6. Перепелкина Ю.Г. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на железнодорожном транспорте по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности // Журнал «Транспортное право». – 2005. – № 2. – С. 12.
7. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск. 1993. – 504 с.
8. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юридическая литература, 1979. – 134 с.
9. Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – М.: Юрид. лит-ра, 1985. – 198 с.
10. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юридическая литература, 1979. – 136 с.
11. Явич Л.С. Сущность права. – Л.: Ленинградский Университет, 1985. – 208 с.
12. <http://www.guvd-altai.ru> (дата обращения 10.08.2010).