

## КОМПЕТЕНЦИЯ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Понятие административного правонарушения, закрепленное в КоАП, содержит общие признаки, присущие всем без исключения административным правонарушениям. Однако каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последствия и личность правонарушителя. Их совокупность в юриспруденции получила название состава административного правонарушения. Именно в составах административных правонарушений конкретизируются общие признаки административного правонарушения.

Так, общественная опасность и противоправность такого деяния, как «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», определяется законодателем указанием на такие его признаки, как нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования — повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды и др. (ст. 20.2 КоАП РФ)<sup>1</sup>.

Таким образом, совокупность установленных законом признаков, определяющих деяние как конкретный вид административного правонарушения, именуется составом административного правонарушения.

Изменения последних десяти лет в социально-экономической и политической областях существенно актуализировали проблему укрепления законности и правопорядка, обеспечения безопасности личности, общества и государства. Однако, как показывает практика, цели и принципы правового государства до сих пор не стали реальностью. Более того, в современный период государство не в состоянии осуществлять надежную защиту жизни, здоровья и достоинства личности, обеспечить строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законодательства и вести решительную борьбу с различного рода правонарушениями, являющимися «питательной средой» для преступных посягательств. Об этом свидетельствует стойкая тенденция роста количества административных правонарушений. В связи с этим, важной задачей является формирование взвешенной и обоснованной административно-наказательной политики, как составной части правоохранительной политики государства, оказывающей серьезное влияние на широкий круг общественных отношений.

Решение этих задач неразрывно связано с совершенствованием организации производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел, поскольку, по инициативе органов внутренних дел к административной ответственности ежегодно привлекается десятки миллионов граждан.

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. – М., 2013. – С. 12.

**Статистические сведения  
об административных правонарушениях,  
предусмотренных КоАП, пресеченных  
должностными лицами полиции**

лиц (около 0,3% от общего количества составленных протоколов), 87,9 тыс. — юридических лиц (0,1%). Без учета линии ГИБДД к административной ответственности привлечено 48 тыс. должностных лиц и 7,9 тыс.

Пресечено правонарушений (всего)		по КоАП	Темпы изменения к АППГ, в %	
<b>Всего</b>		68 552 184	+3,4%	
В том числе	в области дорожного движения (глава 12)	55 894 100	+6,3%	
	нарушение законодательства, направленного на снижение уровня алкоголизации населения (ч. 3 ст. 12.27, ч. 3 ст. 12.29, ст.ст. 12.32, 14.16-14.18, 15.13, 20.20, 20.21, 20.22 КоАП)	7 683 372	-----	
	нарушение законодательства в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст.ст. 6.8-6.10, 6.13, 6.15, 10.4, 10.5, 20.20, 20.22 КоАП)	765 783	-----	
	посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20 КоАП)	10 254 232	-----	
	В том числе по статьям	ст. 20.1 мелкое хулиганство	1 501 682	-14,4%
		ст. 20.20 распитие алкогольных напитков в общественных местах	2 379 473	-11,2%
		ст. 20.21 появление в состоянии алкогольного опьянения	5 102 531	-6,3%
	в сфере охраны окружающей среды (гл. 8 КоАП)	26 379	-----	
	на транспорте (глава 11 КоАП)	547 951	-2,3%	
	в области предпринимательской деятельности (гл. 14 КоАП)	194 931	-3,7%	
проживание граждан Российской Федерации без регистрации (ст.19.15)	337 624	-24,4%		
нарушение режима пребывания иностранных граждан (ст. 18.8)	133 119	+12,0%		

**П**реобладающее большинство пресеченных административных правонарушений выявлены непосредственно должностными лицами полиции, что явилось основным поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях — 81,1%. По заявлениям физических и юридических лиц, а также сообщениям в средствах массовой информации возбуждено порядка 18,6% от общего количества дел об административных правонарушениях. Еще около 0,3% от всех дел возбуждены в связи с поступлением информации с признаками состава административного правонарушения из иных правоохранительных органов, общественных объединений либо органов местного самоуправления.

Составлено 170,1 тыс. протоколов об административных правонарушениях в отношении должностных

юридических лиц. Приостановлена деятельность 1868 предприятий.

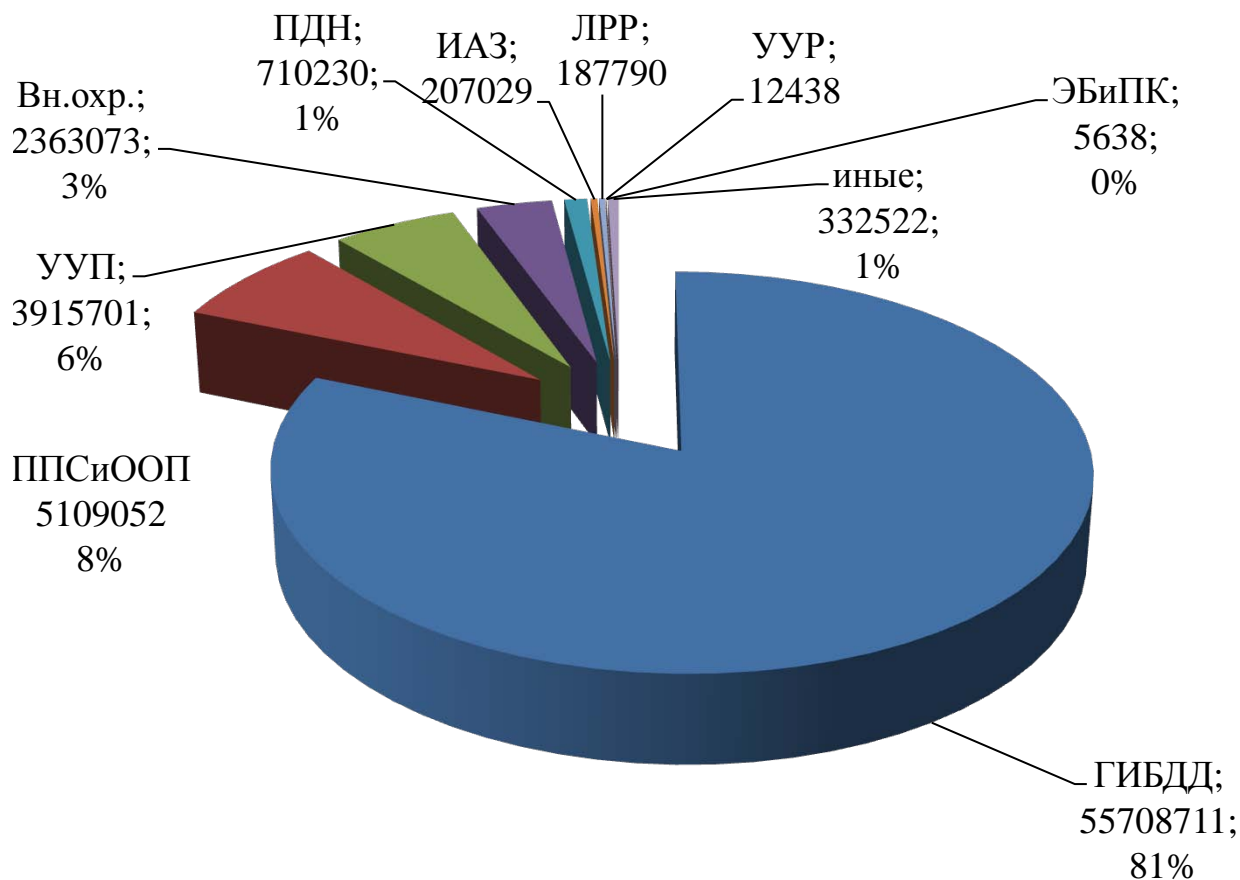
Активную работу по привлечению к ответственности юридических лиц за нарушения законодательства в области предпринимательской деятельности осуществляли ГУ МВД России по Краснодарскому краю (154), г. Москве (196), УМВД России по Калужской (175), Тверской (142) областям.

Не задокументировано ни одного административного правонарушения со стороны юридических лиц сотрудниками полиции МВД по республикам Бурятия, Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Тыва, Хакассия, УМВД России по Амурской, Магаданской областям, Еврейской автономной области. В целом по материалам полиции из оборота изъято либо конфисковано орудия совершения или пред-

метов административных правонарушений на сумму 601,7 млн рублей.

Наибольшее количество административных правонарушений пресечено сотрудниками ГИБДД, патрульно-постовой службы (ППС) и участковыми уполномоченными полиции (УУП).

**Участие основных подразделений полиции в работе по пресечению административных правонарушений, предусмотренных КоАП**



По законам об административной ответственности, принятым в субъектах РФ, сотрудниками органов внутренних дел выявлено 1 405 649 правонарушений (+3,6% к АППГ), из них: общественного порядка — 563,1 тыс. (+2,4%), связанных с несанкционированной торговлей — 171,4 тыс. (+1,5%), нарушением покоя и спокойствия граждан в ночное время — 201,8 тыс. (+4,2%), изготовлением и сбытом спиртных напитков домашней выработки (самогоноварение) — 44 тыс. (+9,5%). В рамках реализации Федерального закона от

28 апреля 2009 г. №71-ФЗ пресечено 119,2 тыс. фактов нарушений ограничений, установленных в отношении несовершеннолетних, из которых 104,1 тыс. совершены родителями либо законными представителями несовершеннолетних, 867 — юридическими лицами.

Во исполнение пункта 33 решения коллегии МВД России от 10 февраля 2012 г. № 1км «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России, ФМС России в 2011 г. и задачах на 2012 г.», утвержденного приказом МВД России от

12 марта 2012 г. № 163дсп, ГУОООП совместно с ДПД МВД России, ФГКОУ ВПО «Академия управления МВД России» и ФГКУ «ВНИИ МВД России» проведена ревизия законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, возлагающего на органы внутренних дел несвойственные функции в различных сферах деятельности. Всего в субъектах РФ выявлено более 800 норм (837 составов административных правонарушений, предусмотренных нормативными правовыми актами 80 субъектов РФ), не соответствующих задачам полиции.

К их числу в том числе относятся:

- нарушение правил содержания (выгула) домашних животных (Республика Ингушетия, Пермский, Хабаровский края, Вологодская, Самарская, Томская, Челябинская области, г. Москва),
- бесконтрольное содержание (выпас) домашнего скота и птицы (Республика Ингушетия, Хабаровский край);
- нарушение правил благоустройства (Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Хабаровский край, Липецкая, Оренбургская, Ростовская, Челябинская области),
- непринятие мер по очистке крыш ото льда или нарушение правил применения материалов, используемых в качестве противогололедных (Томская область),
- непредоставление или несоблюдение установленных законом сроков предоставления ответа на обращение депутата (Алтайский, Хабаровский края, Оренбургская, Самарская области).

По результатам проделанной работы несвойственные составы административных правонарушений исключены из законов лишь 26 субъектов (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Камчатский и Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Кировская, Курская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Пензенская, Оренбургская, Саратовская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская области, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа).

В 15 регионах (Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Алтайский, Забайкальский, края, Вологодская, Калининградская, Липецкая, Магаданская, Ростовская, Томская, Тюменская области, Еврейский и Ненецкий автономные округа) предложения территориальных органов МВД России были приняты частично, в ряде изменений было отказано.

В 35 регионах (Республики Алтай, Бурятия, Башкортостан, Дагестан, Коми, Марий-Эл, Северная Осетия — Алания, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Чувашская, Карачаево-Черкесская Республики, Краснодарский, Красноярский, Приморский края, Астраханская, Брянская, Воронежская, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Московская, Орловская, Омская, Псковская, Рязанская, г. Санкт-Петербург и Ленинградская, Смоленская, Свердловская, Сахалинская, Тульская, Челябинская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) предложения о приведении законодательства субъектов об административных право-

нарушениях в соответствие с федеральным законом «О полиции» находятся в стадии рассмотрения.

В 6 регионах (г. Москва, Удмуртская Республика, Хабаровский край, Самарская, Томская, Ярославская области) органами власти субъектов РФ отказано в исключении указанных в перечне МВД составов административных правонарушений, не соответствующих функциям и задачам полиции.

Согласно п. 3.3 приказа МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156 работа по исключению из регионального законодательства об административных правонарушениях несвойственных для полиции составов требует принятия дополнительных усилий, в том числе во взаимодействии с территориальными подразделениями Минюста России и органами прокуратуры.

#### **Соблюдение законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях**

Одна из основанных задач подразделений полиции — улучшение качества исполнения законодательства об административных правонарушениях, усиление ведомственного контроля, что безусловно обеспечит дальнейшее укрепление законности и недопущение нарушений прав граждан при осуществлении административного производства, полное искоренение издержек «палочной системы» и, как следствие, повышение доверия граждан к полиции.

По итогам 2012 г. в целом по России отмечается тенденция к снижению отменных в связи с обжалованием (опротестованием) решений по делам об административных правонарушениях, принятых должностными лицами органов внутренних дел — на 17,6% (всего 25 906). Минимальное количество обжалованных решений зафиксировано в ГУ МВД России по Нижегородской — 24 (-98,0%), УМВД России по Липецкой — 34 (-92,6%), Тамбовской — 41 (-97,2%), Тульской — 14 (-92,3%) областях.

Вместе с тем имеются существенные просчеты в обеспечении прав граждан в МВД по Республике Хакасия (224; +489,5%), ГУ МВД России по Саратовской (888; +1133,3%), Новгородской (83; +207,4%), Томской (196; +653,8%) областям, где количество отменных в 2012 году решений увеличилось в разы.

Низкое качество подготовки первичных материалов отмечается в МВД по Республике Карелия, где на доработку возвращено около 7 тыс. протоколов об административных правонарушениях. Аналогичная ситуация складывается в МВД по Республике Башкортостан, ГУ МВД России по Краснодарскому краю, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УМВД

России по Архангельской области (на доработку возвращено 1000 и более протоколов).

Наличие фактов нарушений законности и прав граждан в административной практике выявила проверка Генеральной прокуратуры РФ, по результатам которой более 500 должностных лиц полиции привлечены к дисциплинарной ответственности. В целях недопущения подобных нарушений разработан План по устранению выявленных недостатков (от 30.11.2012 г. № 1/11105).

### Исполнение наказаний по делам об административных наказаниях

В 2012 г. должностными лицами органов внутренних дел наложено административных штрафов на сумму 21,5 млрд рублей, из которых взыскано 13,1 млрд рублей. Удельный вес взысканных штрафов составил 61%.

В соответствии с распоряжением МВД России от 14.05.2012 № 1/3778 «О системе изучения и оценки результатов служебной деятельности территориальных органов МВД России по направлениям деятельности ГУОООП МВД России», регламентирующим систему оценки деятельности органов внутренних дел, подразделения ИАЗ ориентированы на организацию исполнения законодательства об административных правонарушениях, в том числе обеспечение своевременного взыскания административных штрафов.

В целях недопущения фактов фальсификаций дел об административных правонарушениях по предложению ГУОООП МВД России в данном распоряжении введен в качестве критерия оценки деятельности подразделений ИАЗ показатель взыскания административных штрафов (70% и более), поскольку штраф может быть взыскан только с реального лица, совершившего правонарушение. Одновременно данный критерий способствует пополнению доходной части консолидированного бюджета.

Активную работу на данном направлении деятельности проводят территориальные органы МВД России по 32 субъектам РФ, в том числе в МВД по республикам Алтай (87,1%) Карелия (82,5%), Марий Эл (взыскано 89,5% административных штрафов от наложенных ОВД), Татарстан (89,8%), Чувашской Республике (84,9%), УМВД России по Ивановской (84,2%), Орловской (90,5%) Томской (82,2%) областям, Ханты-Мансийскому автономному округу (88,2%).

Не организована должным образом эта работа в МВД по республикам Дагестан (взыскано 31,4%), Ингушетия (35,1%), Карачаево-Черкесской (13,2%) и Чеченской (16,7%) республикам, ГУ МВД России по г. Москве

(34,1%), г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (39,9%).

Данная работа должна осуществляться в тесном взаимодействии с судебными приставами, которыми в соответствии с ч. 5 ст. 32.2 КоАП осуществляется принудительное их взыскание в порядке исполнительного производства.

В этих целях проведены совместные рабочие встречи представителей ФССП России и ГУОООП МВД России по выработке согласованных мер по устранению проблемных вопросов при взыскании административных штрафов, наложенных должностными лицами органов внутренних дел.

Руководителям территориальных органов Федеральной службы и Министерства направлено совместное указание ФССП России (исх. № 12/01-33669-АП) и МВД России (исх. № 1/12819), предусматривающее выработку в 2013 г. комплекса мер по обеспечению межведомственного взаимодействия в целях повышения эффективности работы по взысканию административных штрафов.

**Одной из эффективных профилактических мер, используемых полицией, является устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, путем внесения представлений.**

Руководителями территориальных органов МВД России было направлено 21414 представлений (обращений) в компетентные территориальные органы государственной власти субъектов РФ об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, по которым получено 15472 результативных ответа (удельный вес составил 72,3%).

Наилучшим образом профилактическая работа организована в ГУ МВД России по Самарской области (направлено 1084 представления (обращения), получено 1000 ответов, 92,2%), УМВД России по Калининградской области (3912, 3591, 91,8%).

Не организовано должное взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ по устранению условий, оказывающих негативное влияние на состояние общественного порядка, в МВД по республикам Алтай, Калмыкия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Чеченской Республике, ГУ МВД России по Волгоградской области, УМВД России по Камчатскому краю, Амурской, Магаданской, Смоленской, Томской областям, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецкому автономному округу.

Непринятие своевременных профилактических мер приводит в ряде случаев к повторности совершения административных правонарушений.



В общем количестве зарегистрированных административных правонарушений более 3,3 млн совершены гражданами повторно (удельный вес составил 6,2%). Наибольшее их число связано с нарушениями по линии обеспечения общественного порядка и общественной безопасности (1,3 млн; 13,2%).

При этом отсутствуют сведения о фактах повторного совершения правонарушений в Республике Ингушетия, Чеченской Республике (0 протоколов). Минимальное количество повторных правонарушений зафиксировано в Кабардино-Балкарской Республике (0,5% из общего числа), Республике Мордовия (0,8%), г. Москве (0,3%).

В то же время неблагоприятная ситуация в сфере профилактики административных правонарушений складывается в Челябинской области, где каждый второй протокол об административном правонарушении (59,8%) составлен сотрудниками полиции за повторное совершение однородного противоправного факта, предусмотренного главой 20 КоАП. Похожая обстановка сложилась в Республике Бурятия (42,9%) и Пензенской области (33,6%).

Своевременность пресечения административно-наказуемых деяний, особенно в сфере общественного порядка, существенно влияет на эффективность борьбы с преступностью.

Вместе с тем в целом по России отмечается рост на 23,1% числа лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения (272684). При этом результаты работы по пресечению административных правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения снизились на 8,8% (3,9 млн протоколов), распитием алкогольной продукции в общественных местах — на 14% (около 1,9 млн протоколов).

Недостаточно эффективно организована работа на данном направлении в МВД по Республикам Саха (Якутия), где число лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, возросло на 55,2% (3503) к АППГ, при снижении активности работы по пресечению административных правонарушений, совершаемых в этой сфере (по ст. 20.21 КоАП РФ -39%), Карачаево-Черкесская (+387,0%; -50%), Алтай (+41,3%; -6,8%), ГУМВД России по г. Москве (+33,6%; -35,8%), г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (+28,2%; -31,8%), ГУ МВД России по Волгоградской (+47,6%; -38,4%) и Иркутской (+51,6%; -12,8%), УМВД России по Брянской (+85,0%; -16,1%), Орловской (+136,7%; -21,2%), Новгородской (+25,5%; -6,8%) и Оренбургской (+44,1%; -33,3%) областям.

Руководителями территориальных органов МВД России, особенно на районном уровне, недооценива-

ется роль административной практики, не проводится системный анализ и прогноз развития криминогенной обстановки на обслуживаемой территории.

В 2012 г. сотрудники полиции приняли участие в проведении более 104,4 тыс. проверочных мероприятий (-31,8%) по материалам, содержащим признаки состава правонарушения, связанным с незаконным производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, в том числе 6,0 тыс. (-74,7%) — с привлечением специалистов других ведомств.

В ходе мероприятий установлено 51,5 тыс. (+7,7%) организаций, допустивших правонарушения, связанные с розничной продажей алкогольной продукции. Всего в рамках проверочных действий по выявленным правонарушениям возбуждено 5,6 тыс. (-21,1%) уголовных дел, уполномоченными должностными лицами полиции составлено 68,7 тыс. (-5,2%) протоколов об административных правонарушениях, внесено 410 (-36,6%) представлений на приостановление лицензий, направлено в суд 42 заявления на аннулирование лицензий. Выявлено 585,0 тыс. декалитров этилового спирта и 843,5 тыс. декалитров алкогольной продукции, производство и оборот которых проводился незаконно.

27 декабря 2012 г. издано постановление Правительства РФ № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции».

Данное постановление Правительства РФ подготовлено Минпромторгом России при активном участии МВД России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

В целях обеспечения реализации утвержденных постановлением правил определения органами власти субъектов РФ соответствующих мест, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, Правительством РФ дано поручение от 12 января 2013 г. № АД-П11-80 Росалкогольрегулированию, Минпромторгу России, МВД России и Роспотребнадзору провести в 2013 г. анализ практики применения требований законодательства РФ к розничной продаже алкогольной продукции.

С учетом изложенного необходимо в ходе проведения профилактических мероприятий, в том числе совместных с территориальными органами контролирующих (надзорных) ведомств, уделить особое вни-

мание соблюдению новых требований для розничной продаже алкогольной продукции.

В соответствии с информационными письмами-указаниями МВД России руководителям территориальных органов МВД России доведены вступившие в силу в 2012 и с 1 января 2013 гг. изменения законодательства РФ, регулирующего сферу оборота алкогольной продукции.

Так, например, во исполнение данных указаний ГУ МВД по Нижегородской области приняты дополнительные меры по обеспечению правопорядка в общественных местах. Организовано проведение рейдовых мероприятий по пресечению фактов розничной продажи в ночное время пива и напитков, изготавливаемых на его основе. Проводится еженедельный мониторинг складывающейся ситуации на данном направлении.

В результате принятых мер за 12 месяцев 2012 г. на территории Нижегородской области выявлено 724 факта продажи алкогольной продукции в ночное время, из них: 402 факта, связанных с продажей пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, с содержанием этилового спирта более 5% объема готовой продукции.

Принятые меры позволили значительно улучшить результаты по пресечению административных правонарушений в сфере незаконного оборота алкогольной продукции. За 12 месяцев текущего года в данной сфере в два раза больше пресечено административных правонарушений (с 922 до 1855), в том числе в 1,7 раза, предусмотренных ст. 14.16 КоАП РФ (с 779 до 1351).

Из незаконного оборота изъято 47108,9 литров алкогольной и спиртосодержащей продукции (рост в 6,3 раза; с 7401,5 до 47108,9) на общую сумму более 2 млн. 593 тыс. рублей (АППГ — 1млн. 78 тыс. рублей).

В январе 2013 г. сотрудниками полиции Нижегородской области продолжено проведение указанных рейдов, в ходе которых пресечено 301 административное правонарушение, связанное с ограничением продажи алкогольной продукции, из них:

- связанных с продажей алкоголя в ночное время — 117 правонарушений;
- связанных с реализацией пива — 172 правонарушения;
- связанных с продажей алкоголя несовершеннолетним — 27 правонарушений;
- в нестационарных торговых объектах — 166.

#### Библиографический список:

1. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. — М., 2010.
2. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2011.
3. Костенников М.В. Административно-правовое регулирование противодействие коррупции в служебной деятельности сотрудников полиции. — Домодедово, 2013.
4. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. — М., 2013.
5. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования противодействия коррупции в полиции. — Домодедово, 2013.

#### References (transliteration):

1. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya. — M., 2010.
2. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2011.
3. Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie protivodeistvie korrupcii v sluzhebnoi deyatel'nosti sotrudnikov policii. — Domodedovo, 2013.
4. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy teorii i perspektivy razvitiya. — M., 2013.
5. Kurakin A.V. Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya protivodeistviya korrupcii v policii. — Domodedovo, 2013.