
• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ •

А.С. Барабаш,

*доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры уголовного процесса
Юридического института Сибирского
федерального университета
a.barabash@mail.ru*

Н.Н. Цуканов,

*доктор юридических наук, доцент, начальник
кафедры Сибирского юридического института
ФСИН России
Nikolai_Zukanov@mail.ru*

К вопросу о функциональной компетенции сотрудника полиции в производстве по делам об административных правонарушениях

В современной научной и учебной литературе под компетенцией принято понимать определяемые законодательством предметы ведения (сфера деятельности, круг вопросов, подлежащих разрешению), соответствующий им объем полномочий и направления деятельности должностного лица или государственного органа. Как собирательная категория компетенция может быть представлена в виде системы компонентов, именуемых функциональной, предметной, территориальной и процессуальной компетенциями. В свою очередь, функциональная компетенция сотрудника полиции в производстве по делам об административных правонарушениях отражает перечень процессуальных действий, которые он уполномочен осуществлять от своего лица.

Сегодня выглядит привычным положение дел, при котором одно и то же должностное лицо полиции вправе выявить административное правонарушение, оформить дело об административном правонарушении и самостоятельно вынести по нему решение. Более того, в КоАП России прослеживается тенденция расширения полномочий полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Это обусловлено объемом и разнообразием стоящих перед полицией задач, ее универсальностью как органа государственной власти и т. д. В то же время в юридической литературе высказываются сомнения в обоснованности подобного положения.

Во-первых, основным видом административного наказания, применяемого сотрудниками полиции при рассмотрении дел об административных правонарушениях, выступает административный штраф. В связи с этим возникает вопрос относительно соответствия полномочий, предоставленных полиции в сфере производства по делам об административных правонаруше-

ниях, требованиям ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации («никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»).

Во-вторых, по мнению ряда исследователей, сама концентрация судебных и административных полномочий в руках административного органа выглядит недопустимой, исходя из принципа разделения властей¹.

В-третьих, в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ одной из задач производства по делам об административных правонарушениях выступает всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. Уместно ли говорить об объективности, беспристрастности правоприменителя в условиях, когда он сам выявил административное правонарушение? Например, согласно ст. 61 УПК России судья, прокурор, следователь, дознаватель не могут участвовать в производстве по уголовному делу, если они являлись потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком или свидетелем по данному уголовному делу, участвовали в качестве присяжного заседателя, эксперта, специалиста, переводчика, понятого, секретаря судебного заседания, защитника, законного представителя подозреваемого, обвиняемого, представителя потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика, а судья также — в качестве дознавателя, следователя, прокурора в производстве по данному уголовному делу.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно признавал практику наделения несудебных органов правом налагать штрафные санкции административного характера соответствующей Конституции Российской Федерации². Считаем, что в сложившихся условиях данный аргумент является определяющим. Соответствует данный подход и позиции Европейского суда по правам человека. Суд признает право государств—членов Конвенции наделять правом передачи функции расследования и наказания за мелкие правонарушения (при этом отдельно выделяются нарушения правил дорожного движения) административные власти при условии, что заинтересованное лицо будет иметь возможность обжаловать принятое в отношении него решение в суде, который предоставит ему гарантии в соответствии со ст. 6 Конвенции; кроме того, признается возможность преследования и наказания за подобные правонарушения в административном порядке³.

В действительности несудебный порядок рассмотрения дел имеет ряд существенных преимуществ: оперативность принятия решения, обеспечиваемая в том числе представленностью сотрудников правоохранительных органов даже в

¹ См., напр.: *Соловьева О.М.* Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2004. С. 14–15; *Михайлов А.А.* Административная юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2003. С. 52–54.

² См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1, ст. 197; постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20, ст. 2173; определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. № 190-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 6; постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 32, ст. 3412.

³ См.: *Лутц (Lutz)* против Федеративной Республики Германии: постановление Европейского суда по правам человека от 25 августа 1987 г. // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М., 2000. С. 541–548 (извлечение).

самых мелких населенных пунктах, наличие у соответствующих должностных лиц специальных познаний, позволяющих выявлять специфичные административные правонарушения, наконец, гораздо более широкие «пропускные способности» несудебных органов в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Так, по сведениям Главного информационно-аналитического центра МВД России, в 2010 г. только подразделениями ГИБДД было выявлено 54 981 916 административных правонарушений¹. Если учесть, что, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2009 г. федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям поступило для рассмотрения 5 млн 651 тыс. дел об административных правонарушениях², то становится понятным предостережение Б.В. Россинского: «Признание невозможности назначения штрафа во внесудебном порядке фактически означало бы крах всей внесудебной системы административной юрисдикции. Безусловно, сегодня страна к этому не готова»³. Уточним: не готова при нынешних организации и объемах административной практики правоохранительных органов. Увеличение нагрузки на судебные органы как по общему количеству рассматриваемых дел об административных правонарушениях, так и по диапазону категорий рассматриваемых дел очень скоро превратит судью в статиста, не имеющего возможности даже бегло знакомиться с содержанием подписываемых документов.

Нельзя не остановиться на предложениях о сохранении права должностных лиц несудебных органов рассматривать дела об административных правонарушениях, принципиально изменив при этом порядок распределения дел между судами и несудебными органами. В частности, предлагается предоставить сотрудникам органов внутренних дел право рассматривать дела о правонарушениях там, где лицо, в отношении которого ведется производство, признало вину; во всех остальных случаях рассмотрение дела должно стать прерогативой суда⁴. О какой полноте, всесторонности и объективности исследования обстоятельств дела может идти речь, — задается вопросом Б.В. Россинский, — если рассматривает дело то же самое должностное лицо, которое обнаруживает признаки правонарушения и собирает доказательства? «Корпоративность интересов субъектов административной юрисдикции, нежелание “подставляться” обуславливают сокрытие имеющихся недочетов. Не случайно многочисленные социологические исследования свидетельствуют, что более 95 % лиц, привлеченных к административной ответственности, высказываются за передачу рассмотрения дел в суды. Особенно интересно, что более 70 % самих лиц, осуществляющих административно-юрисдикционную

¹ См.: URL: <http://www.fedstat.ru>.

² URL: <http://www.cdep.ru>.

³ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В.Я. Кикотя. М., 2003. С. 147.

⁴ См., например: Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 33; Соловьева О.М. Указ. соч. С. 15–16; Великая Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 21; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 121.

деятельность, считают необходимым передать рассмотрение дел об административных правонарушениях из внесудебных органов в суды»¹.

Тем не менее с данным предложением также, на наш взгляд, трудно согласиться. И сегодня любое лицо, привлеченное должностными лицами органов внутренних дел к административной ответственности, вправе неоднократно обращаться в судебные органы за защитой. В то же время реализация предлагаемого порядка неизбежно приведет к существенному росту издержек вследствие необходимости пересылки миллионов дел в суды, которые мгновенно столкнутся с проблемой значительной нехватки судей. Даже если представить, что в каждом втором случае лицо выразит несогласие с рассмотрением дела несудебным органом, только органы внутренних дел будут дополнительно ежегодно направлять в суды общей юрисдикции, по самым скромным подсчетам, около 30 млн дел об административных правонарушениях. К тому же нельзя исключать и того, что, стремясь сократить возможные временные и организационные издержки, связанные с пересмотром постановлений, их исполнением, должностные лица органов внутренних дел будут активно разъяснять и даже рекомендовать (а может быть, и провоцировать) лицам реализовывать их право на рассмотрение дела в судебном порядке. При этом федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи станут «всеядными», а большой объем работы, с которым они неизбежно столкнутся, не позволит в надлежащей мере контролировать качество поступающих материалов. Можно ли рассчитывать, что в таких условиях дела об административных правонарушениях будут рассматриваться судьями качественнее, чем это сегодня делают сотрудники полиции? Полагаем, что нет.

Наконец, нельзя не учитывать организационно-правовые особенности деятельности судебных органов по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отражающие их особый статус в числе субъектов административной юрисдикции. Например, в научной литературе редко обращается внимание на то, что в отношении почтовых отправлений разряда «Судебное» установлены особые условия приема, вручения, хранения и возврата. Так, не врученные адресатам заказные письма разряда «Судебное» возвращаются по обратному адресу по истечении 7 дней со дня их поступления на объект почтовой связи². Напомним, что для несудебных органов административной юрисдикции аналогичный срок составляет один месяц³. Возникают серьезные сомнения, что операторы почтовой связи смогут соответствовать установленным сегодня нормативам в случае многократного увеличения объемов почтовых отправлений разряда «Судебное». В современных условиях реализация интуитивно воспринимаемой правоприменителем концепции противодействия административной деликтности выражается в его стремлении выполнить установку на выявление и процессуальное реагирование на максимальное количество

¹ *Россинский Б.В.* Указ. соч. С. 147.

² См.: О введении в действие «Особых условий приема, вручения, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное» : приказ федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» от 31 августа 2005 г. № 343 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

³ См.: Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 221 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 17, ст. 1556.

административных правонарушений. Соответственно, реализация подобного предложения не только не обеспечит повышения качества рассмотрения дел об административных правонарушениях, но и нанесет значительный ущерб авторитету судебной системы и всей государственной власти в целом.

Между тем наделению должностных лиц несудебных органов правом рассматривать дела об административных правонарушениях есть объяснение. Представители административно-правовой науки единодушны во мнении, что административные наказания — разновидность мер административного принуждения, а их применение — один из основных методов государственной управленческой деятельности. В силу этого возможность сочетания в компетенции органа полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях и их рассмотрению служит одним из фундаментальных положений КоАП России. Именно поэтому мы разделяем точку зрения тех авторов, по мнению которых статус субъекта административной юрисдикции может органично сочетаться со статусом субъекта, осуществляющего контрольно-надзорные функции¹. На роль исключения из данного правила могут претендовать, пожалуй, только судьи. В отличие от иных субъектов административной юрисдикции судьи не наделены правом возбуждать дела об административных правонарушениях. Так, согласно п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП России при выявлении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 этого же Кодекса, если штраф был назначен судьей, соответствующий протокол составляется судебными приставами-исполнителями. Тем не менее судья, равно как и любой иной субъект административной юрисдикции, занимает в производстве по делу активную позицию. В установленном порядке он устраняет допущенные на предыдущих стадиях ошибки, получает необходимые доказательства. Именно судья назначает наказание за неуплату административного штрафа в установленный срок, даже если штраф был назначен этим же судьей.

При решении вопроса о функциональной компетенции субъекта административной юрисдикции следует учитывать целевое предназначение соответствующих органов. В юридической литературе тезис о том, что рассмотрение должностными лицами полиции дел об административных правонарушениях может способствовать эффективному решению задач, стоящих перед органами внутренних дел, сомнений, как правило, не вызывает. Проблема в том, что практическая реализация должностными лицами полиции данной деятельности сегодня влечет большое количество справедливых упреков. Прав Ю.П. Соловей, утверждая, что судебная процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях чужда административной деятельности полиции, отторгается ею, причем подчас в неприглядных и очевидных формах; в результате не только не обеспечивается решение задач, предусмотренных КоАП России, но и наносится непоправимый ущерб авторитету самой полиции и всей государственной власти в целом².

¹ См., например: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. С. 99; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 51.

² См.: *Соловей Ю.П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 237.

Вопрос об обеспечении надлежащего качества этой деятельности в органах внутренних дел действительно представляет сегодня серьезную проблему. Однако создание условий, при которых сотрудники органов внутренних дел будут эффективно и в соответствии с законом рассматривать дела об административных правонарушениях, все же возможно; для этого потребуются серьезные изменения не только положений КоАП России, но и, в первую очередь, организации полицейской деятельности. Уместно вспомнить, что полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях обладают не только сотрудники полиции, но и сотрудники и работники иных правоохранительных и контролирующих органов. В то же время предложения о сложении с последних юрисдикционных полномочий звучат в юридической литературе крайне редко. Конечно, плохо организованная надзорная деятельность, например, дорожно-патрульной службы ГИБДД или патрульно-постовой службы полиции также подрывает авторитет полиции, однако вряд ли это можно рассматривать в качестве убедительного аргумента в пользу отказа от надзорной деятельности.

Подводя итог рассуждениям, отметим, что статус субъекта административной юрисдикции может органично сочетаться со статусом субъекта, осуществляющего контрольно-надзорные функции. Закрепленное в КоАП России сочетание полномочий полиции по возбуждению, рассмотрению дел об административных правонарушениях, пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, а также по исполнению административных наказаний в порядке, предусмотренном гл. 31, 32 КоАП России, на наш взгляд, соответствует целевому предназначению полиции, положениям законодательства об административных правонарушениях и традиционным подходам теории административного права к определению содержания методов государственного управления.

А.Н. Тарбагаев,

*доктор юридических наук, профессор
юридического института Сибирского
федерального университета*

А.В. Сулопаров,

*кандидат юридических наук, старший
преподаватель Юридического института
Сибирского федерального университета
sbmb@list.ru*

53

**Ответственность за нарушение правил
эксплуатации средств хранения, обработки
или передачи компьютерной информации и
информационно-телекоммуникационных сетей:
уголовно-правовой и административный аспекты**

Ответственность за нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей предусмотрена ст. 274 УК
