

В. Е. Севрюгин, С. В. Полякова

О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

V. E. Sevryugin, S. V. Polyakova

ABOUT THE SUBSTANCE OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL POLICE ACTIVITIES IN THE FIELD OF TRAFFIC SAFETY

В статье представлены исторически сложившиеся и современные подходы к рассмотрению административно-юрисдикционной деятельности. На современном этапе в правовой науке и научно-прикладных исследованиях, административно-юрисдикционная деятельность полиции, понимается как выявление противоправных деяний, сбор и оценка материалов (и доказательств), квалификация административных правонарушений, а также осуществление административного производства по делам об административных правонарушениях. В области административно-правового регулирования вопросов безопасности дорожного движения правоприменительная деятельность имеет свои особенности. Традиционно в этом направлении полиция проводит работу в сфере безопасности дорожного движения; охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Ключевые слова: юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, безопасность дорожного движения.

The article presents historical and contemporary approaches to the consideration of administrative — jurisdictional activity. At the present stage in legal science and applied scientific research, administrative and jurisdictional activities of the police, is understood as identification of offences, collection and evaluation of materials (and evidence), qualification of administrative offences, and administrative proceedings on cases of administrative offences. In the field of administrative-legal regulation of the issues of road safety enforcement activities has its own characteristics. Traditionally in this area the police work in the field of road safety; the protection of public order and public security.

Keywords: jurisdiction, administrative jurisdictional activity, traffic safety.

98

Административное
право



Административно-юрисдикционная деятельность полиции, в правовой науке и научно-прикладных исследованиях понимается, как выявление противоправных деяний, сбор и оценка материалов (и доказательств), квалификация административных правонарушений, а также осуществление административного производства по делам об административных правонарушениях.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденном Федеральным законом РФ от 30 декабря 2001 г. № 195, в гл. 25—32 определены участники, применяемые меры и порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а в ст. 28.3 и 23.3

определены составы правонарушений, по которым сотрудники полиции имеют право составлять протокол об административном правонарушении и рассматривать данные дела.

Вопросы административно-юрисдикционной деятельности полиции раскрываются в ряде нормативно-правовых актов, охватывающих различные сферы жизнедеятельности человека, в том числе, и сферу дорожного движения, например: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный закон «О полиции»; Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние

алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» [7; 11; 12].

Административно-юрисдикционная деятельность полиции в сфере дорожного движения имела свою историю и динамику развития. Особенно значительные изменения произошли в связи с принятием закона «О полиции» в рамках реализации реформ, предпринятых во всех сферах общественной жизни, способствующих модернизации России. Обратимся к некоторым историческим фактам, предшествующим данной трансформации и отражающих основные принципы и направленность деятельности «милиции», а затем «полиции».

3 июля 1936 года Совет Народных Комиссаров СССР постановлением № 1182 утверждает «Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции СССР». С этого момента, история административно-юрисдикционной деятельности милиции была связана и отражала основные исторические этапы и направления политико-экономического развития страны, а также применение научных разработок и основных тенденций развития мировой практики. Так, например, в 1954 году в составе Научно-исследовательского института криминалистики (НИИК) МВД СССР был образован отдел безопасности движения. В 1959 году Советский Союз присоединился к Международной конвенции о дорожном движении и к Протоколу о дорожных знаках и сигналах. В последствие, в составе ВНИИ МВД СССР была образована научно-исследовательская лаборатория, и, позднее, создан Научно-исследовательский центр безопасности дорожного движения (ВНИЦБД) МВД СССР. К 1997 году Государственная автомобильная инспекция (ГАИ) России преодолевает кризис начала перестройки и выходит на уровень работы близкий современному. 1 июня 1998 года вышел Приказ МВД России № 329 «О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России». А 15 июня Указом Президента РФ № 711 «О дополнительных ме-

рах по обеспечению безопасности дорожного движения», ГАИ переименована в Государственную инспекцию безопасности дорожного движения — ГИБДД МВД Российской Федерации [6].

Современное состояние ГИБДД можно охарактеризовать следующим образом — это специальный орган, осуществляющий контрольные, надзорные и разрешительные функции в обеспечении безопасности дорожного движения. Статус этой структуры повышен до уровня министерств и ведомств, что усилило ее влияние и подняло ее престиж. Главная задача ГИБДД — защита законных прав и интересов участников дорожного движения. Следует отметить, что ряд полномочий ГАИ был существенно скорректирован, а, с принятием ФЗ «О полиции», некоторые из них и вовсе исключены. Рассматривая проблемы и перспективы административно-юрисдикционной деятельности Госавтоинспекции, в условиях реформирования полицейского законодательства, В. В. Головкич отмечает: «За счет детальной регламентации полномочий, исключения дублирующих, избыточных и несвойственных функций, а также максимального соблюдения прав и свобод человека и гражданина Закон о полиции призван вывести на новый качественный уровень деятельность всех служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе и деятельность Госавтоинспекции» [4, с. 86].

В рамках темы данной статьи, рассмотрим более подробно основные понятия, принципы и функции административной деятельности органов внутренних дел (полиции). В процессе своей деятельности органы внутренних дел (полиции) осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых они, в соответствии со своей компетенцией, вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами. Характер административных функций, реализуемых органами внутренних дел, обусловлен перечнем направлений деятельности полиции, установленным Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». В частности, в компетенцию полиции входит: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в





общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Административные функции органов внутренних дел (полиции) реализуются в рамках их административной деятельности, которая наряду с уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной деятельностью относится к числу наиболее важных по содержанию видов работы.

Понятие административной деятельности известно отечественному праву еще с дореволюционных времен: до октября 1917 г. весьма распространенным было предложенное О. Майером, который указывал на исполнительно-распорядительный характер административной деятельности, что позволяет связывать ее с определенной сферой государственной деятельности — сферой государственного управления; с определенной совокупностью государственных органов, ее осуществляющих, — органов исполнительной власти; а также с возможностью ее осуществления — предоставление уполномоченным государственным органам соответствующих административных полномочий (обязанностей и прав).

Оперирование данным понятием продолжалось и в советский период отечественной истории. И. И. Евтихийев, например, под административной деятельностью понимал деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения. По его мнению, конкретное содержание административной деятельности должно определяться теми задачами, которые призвано разрешить государственное управление на определенном этапе развития государства [2].

В современных подходах к определению административной деятельности, просматриваются исторически сложившиеся представления, как в общих, так и в прикладных аспектах. Наиболее общее определение административной деятельности в современной науке административного права, предложено Д. Н. Бахрахом: «Административная деятельность — это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие» [3, с. 3]. В прикладном аспекте, применительно к определенному органу исполнительной власти или со-

вокупности органов с однородной компетенцией, вопросы административной деятельности чаще всего рассматриваются с позиций органов внутренних дел. В данном контексте административная деятельность органов внутренних дел определяется как «целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел» [3, с. 10].

Рассмотренные выше определения данного понятия, а также обозначенные подходы к определению административной деятельности, разработанные в основных теориях и концепциях административного права, позволяют выделить три основных признака административной деятельности органов внутренних дел и их характеристики:

1. Государственно-властный характер административной деятельности органов внутренних дел выражается в том, что она осуществляется от имени государства с учетом тех актуальных задач в сфере внутренних дел, которые призваны решать государственные институты на конкретном этапе развития страны.

2. Исполнительно-распорядительный, подзаконный характер административной деятельности органов внутренних дел означает, что она направлена на повседневное, непосредственное, практическое исполнение законодательных актов РФ, актов Президента России и Правительства РФ в сфере внутренних дел, т. е. по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Для выполнения данных задач органы внутренних дел наделяются широким кругом административно-распорядительных полномочий, в том числе по применению мер административного принуждения.

3. Предупредительная, профилактическая направленность административной деятельности органов внутренних дел проявляется в максимально упреждающем воздействии на общественные группы и отдельные личности в целях недопущения совершения противоправных действий, оперативного их пресечения.

Основное требование к административной деятельности, заключается в том, что она должна осуществляться исключительно, в рамках установленной государством компетенции. Устанавливая компетенцию государственного органа, государство ставит его в определенные рамки, за несоблюдение которых кон-

кретные должностные лица несут юридическую ответственность. Соответственно, органы внутренних дел при реализации своих административных функций не должны уклоняться от реализации своей компетенции, равно как и выходить за ее пределы.

К пониманию содержания административной деятельности органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел), существуют два основных подхода. Согласно «узкому» подходу, основное содержание административной деятельности составляет внешняя правоприменительная деятельность по реализации административных полномочий. Какие именно полномочия являются административными? Одно из наиболее удачных определений данного понятия дал в свое время В. А. Юсупов: это «оперативно-исполнительная или юрисдикционная государственно-властная, подзаконная деятельность исполнительно-распорядительных органов, направленная на осуществление конкретных функций государственного управления». Рассмотрение данного определения, через призму современного административно-правового регулирования, позволяет обозначить два самостоятельных блока административных полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти (в том числе органами внутренних дел): 1) процедурные (выполнение административных процедур); 2) юрисдикционные. Реализация этих двух блоков административных полномочий и составляет содержание административной деятельности органов внутренних дел (в узком его понимании) [2].

Административно-процедурная деятельность по своему содержанию охватывает реализацию органами внутренних дел государственных функций в административно-правовой сфере. Государственные функции, реализуемые органами внутренних дел, вытекают из перечня основных функций органов исполнительной власти, закрепленного Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В административно-правовой сфере органы исполнительной власти реализуют два основных блока функций: 1) функции по контролю и надзору; 2) функции по оказанию государственных услуг. Следует подчеркнуть, что в ходе, проведенной в Российской Федерации административной реформы, в систему государственного управления были внедрены стандарты реализации государственных функций и

предоставления государственных услуг.

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют лицензионно-разрешительные процедуры, регистрационное производство, в частности, в сферах обеспечения безопасности дорожного движения, контроль, за соблюдением законодательства в области оборота оружия, контроль, за соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Все административные процедуры, осуществляемые органами внутренних дел, реализуются в соответствии с принятыми стандартами.

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют также производство по жалобам, которое направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Общий порядок рассмотрения жалоб граждан регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [10].

Административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел) представляет собой установленную нормами административного права совокупность полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц разрешать во внесудебном порядке споры в административно-правовой сфере и привлекать лиц к юридической ответственности. Специфическими чертами административной юрисдикции являются правоохранный, принудительный характер, а также множественность субъектов, ее осуществляющих.

В рамках административно-юрисдикционной деятельности органы внутренних дел осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. Данный вид производства осуществляется в соответствии с требованиями КоАП РФ и является административно-процессуальной деятельностью, реализуемой органами внутренних дел и их должностными лицами. Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование, рассмотрение дела об административном правонарушении, сбор и оценку доказа-





тельств, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, принятие решения по делу, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнение постановлений. Дела об административных правонарушениях, должны рассматриваться на основе принципов всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств и разрешаться в соответствии с законом.

При «широком» подходе к определению административной деятельности органов внутренних дел, в ее содержании выделяется и так называемая внутриорганизационная деятельность. Она обеспечивает четкое функционирование служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе распределение функциональных обязанностей, определение структуры штатов, планирование и контроль работы, подбор, расстановку и воспитание кадров, делопроизводство и т. д. Внутриорганизационная деятельность охватывает все службы и подразделения органов внутренних дел, включая и те, которые осуществляют оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность. В рамках внутриорганизационной деятельности в органах внутренних дел осуществляется дисциплинарное производство, которое заключается в применении к государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 [9].

Несмотря на всю важность и необходимость внутриорганизационной деятельности, именно внешняя административная деятельность органов внутренних дел является основной, так как в процессе ее осуществления практически реализуются задачи и функции, определяющие их назначение. Она выходит за рамки внутриорганизационных отношений и распространяется на граждан, а также на неподчиненные государственные и негосударственные организации.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел представляет собой самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-

процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел [1].

В настоящее время перед системой МВД России стоит глобальная задача — повысить качество работы по всем направлениям, которые находятся в компетенции Министерства, оптимизировать качественно-количественный состав полиции, внедрить в ее практическую деятельность современные технические, информационные и методические средства. Разработать универсальные критерии эффективности работы полиции достаточно сложно, поскольку ее деятельность носит весьма разносторонний характер, а применительно к ее административной составляющей можно говорить о контрольно-надзорной деятельности, разрешительной деятельности, а также юрисдикционной деятельности.

Традиционно полиция проводит работу в сфере безопасности дорожного движения; охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; на транспорте; и в сфере охраны окружающей среды.

В области административно-правового регулирования вопросов безопасности дорожного движения правоприменительная деятельность имеет свои особенности. Реализация административно-принудительных мер в форме их применения возможна при наличии факта нарушения правил дорожного движения. В обеспечении безопасности дорожного движения используется весь арсенал средств административного принуждения. Административно-предупредительные меры хотя и не связаны непосредственно с нарушением правил дорожного движения, а направлены на его предупреждение, могут являться предметом анализа правоприменительной деятельности в широком аспекте [5, с. 6].

В целях повышения эффективности деятельности полиции в сфере административной юрисдикции, необходимо повысить уровень исполнения законодательства об административных правонарушениях, а также повысить уровень обеспечения прав и свобод граждан, в отношении которых применяются меры административного воздействия.

Как отмечает О. С. Рогачева, показатель эффективности производства по делам об административных правонарушениях должен быть поставлен в зависимость от реально исполненных при-

менных административных наказаний. Правовая санкция способна выполнить социальную функцию лишь тогда, когда она исполнена, и виновный претерпел право-ограничения, составляющие ее содержание. Эффективность рассматриваемых санкций во многом зависит от надлежащей организации и качества работы органов, осуществляющих исполнение административных наказаний. Улучшение их деятельности — один из путей повышения действенности административных наказаний [13, с. 346].

В свою очередь профессор В. И. Майоров пишет, «следует заметить, что превентивные возможности административной

юрисдикции в сфере дорожного движения реализуются не в полной мере. Законодательство об административных правонарушениях по-разному определяет цели привлечения к административной ответственности и задачи производства по делам об административных правонарушениях», что затрудняет их право-применение [8, с. 115]. Необходимы дальнейшие научно-практические разработки проблемы административно-юрисдикционной деятельности полиции в дорожном движении, что будет способствовать совершенствованию и укреплению правопорядка в этой сфере.

Литература

1. Адмиралова, И. А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан / И. А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 10. — С. 1055—1066.
2. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. — М. : Юрайт, 2014. — 521 с. (Специалист).
3. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М., 2000.
4. Головкин, В. В. Административно-юрисдикционная деятельность Госавтоинспекции в условиях реформирования полицейского законодательства: проблемы и перспективы / В. В. Головкин, И. В. Слышалов // Вестник ЮУрГУ. — № 7. — 2012. — С. 86—90.
5. Иванова, И. А. Повышение эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГАИ : учебное пособие / И. А. Иванова, С. И. Бертуш, В. Н. Карасев, В. В. Стома. — М. : НИЦ ГАИ МВД РФ, 1994. — 120 с.
6. История Госавтоинспекции России // Официальный сайт ГБДД: — URL: <http://www.gibdd.ru> (дата обращения 25.12.2015)
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Майоров, В. И. Оценка Эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения / В. И. Майоров // Полицейское право. — № 2. — 2007. — С. 113—116.
9. О дисциплинарном уставе органов внутренних дел российской федерации : Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (в ред. Указа от 01.07.2014 № 483) // СПС «КонсультантПлюс».
10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
11. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством : Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (в ред. от 18.11.2013 № 1025) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Рогачева, О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева. — Воронеж, 2011.

СЕВРЮГИН Виктор Егорович, профессор кафедры административно-го и финансового права Института государства и права, Тюменский государственный университет, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. Российская Федерация; 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38. E-mail: mar@utmn.ru



ПОЛЯКОВА Светлана Владимировна, преподаватель кафедры управления и права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail.: vip.polyakovasv@mail.ru

SEVRJUGIN Victor Yegorovich, Professor of chair administrative and financial law, Institute of state and law of Tyumen state University, doctor of legal Sciences, Professor, honoured lawyer of the RF, Tyumen, Russian Federation; 625000, Tyumen region, Tyumen, ul. Lenin Str. 38. E-mail: mar@utmn.ru

POLYAKOVA Svetlana Vladimirovna, lecturer, Department of management and law, South Ural state University. 76, Lenin ave., Chelyabinsk, Russia, 454080. E-mail: vip.polyakovasv@mail.ru

For citation: **V. E. Sevryugin, S. V. Polyakova** bout the substance of the administrative jurisdictional police activities in the field traffic safety
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 98–104.

