

# Криминология и административная юрисдикция полиции

Второе издание,  
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим специальностям*

*Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; по научным специальностям 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право», 12.00.14 «Административное право; административный процесс»*

*Рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; по научным специальностям 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право», 12.00.14 «Административное право; административный процесс»*



УДК 343.132  
ББК 67.522.0  
К82

Коллектив авторов:  
*Ю.М. Антонян, Ю.Н. Демидов, М.В. Костенников,  
А.В. Куракин, Н.П. Мышляев, Н.Д. Эриашвили*

Рецензент:  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор *С.Я. Лебедев*

**Криминалогия** и административная юрисдикция полиции:  
**К82** учеб. пособие для студентов вузов, обучающимся по юридическим специальностям / Ю.М. Антонян, Н.Д. Эриашвили и др. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. — 183 с.

ISBN 978-5-238-02669-5

Рассматриваются проблемы криминологического и административно-правового характера, которые касаются предупреждения преступлений и административных правонарушений. Подчеркивается необходимость использования комплексного подхода к профилактике правонарушений органами полиции, обращается внимание на наиболее актуальные проблемы криминологии, административной деликтологии, а также административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Для широкого круга читателей: специалистов-юристов, государственных служащих, преподавателей, учащихся высших образовательных учреждений МВД России, а также практических работников правоохранительных органов.

**ББК 67.522.0**

ISBN 978-5-238-02669-5

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 1998, 2015

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

## Введение

---

Преступность, равно как и менее опасные правонарушения и их причины, всегда привлекала к себе внимание общества, которое постоянно искало пути и средства эффективной борьбы с этим злом. Особые надежды возлагались на государство, даже если оно само было преступным, что в истории случалось нередко. Однако со временем стало понятно, что только государство, пусть и самое нравственное, не в состоянии решить все возникающие здесь сложные проблемы, что общество, его гражданские институты обязаны сыграть здесь ведущую роль. Вместе с тем люди все время лукавили, утверждая, что им отвратительны преступления и с ними надо всеми силами бороться. Они предчувствовали, даже знали и знают, что преступность и мелкие правонарушения никогда не искоренить, что они неизбежно будут прибегать к таким действиям для решения своих и самых крупных, и самых мелких повседневных дел.

Над истоками преступности, над тем, какие силы в человеке или вне его заставляют нарушать уголовно-правовые и административные запреты, с древнейших времен задумывались философы, социологи, историки, психологи, психиатры, юристы, а также политики, писатели, журналисты. Но все они (и это совершенно естественно) осмысливали вопросы правонарушений в контексте своего времени и его требований на уровне знания, который они застали или достигли своими усилиями.

Непременным условием успешной борьбы с правонарушениями является понимание их причин, в том числе и тех, носителем которых выступает конкретный человек. Это была настоятельная потребность, и она до второй половины XIX в. удовлетворялась лишь понемногу, как бы урывками. Но затем произошел качественный скачок — в Европе и России сформировалась наука криминология. Она с тех пор бурно развивалась, все время по нарастающей: в той же мере, что и сама преступность, которая держит в таком напряжении общество. Эта наука, как мы видим, сравнительно молода, что, однако не означает, что ей не следует предъявлять никаких претензий. Напротив, это нужно делать для ее же блага, чтобы она успешнее развивалась, чтобы ее концепции были до конца продуманными и подтверждены эмпирически, основываясь на глубоком познании человека и общества, а выводы приносили максимальную пользу практике. Современную цивилизацию невозможно представить без криминологии, так же как, например, без других отраслей права или медицины. К тому же криминология, так же как и адми-

нистративно-деликтная часть науки административного права, — гуманистическая дисциплина, поскольку ее назначение — борьба со злом, в том числе путем удержания от него. С социальных, нравственных позиций — это основная ее функция. Наверное, в таком объеме подобные задачи не решают никакие другие науки.

В современной криминологии существуют различные школы. Одни из них опираются на то, что наличие преступности следует объяснять социологическими явлениями, другие — психологическими, меньше тех, кто считает ее причинами биологические факторы. Есть школы и, так сказать, смешанного характера, в которых делается попытка совместить разные подходы к пониманию природы и причин преступности. Последним, на наш взгляд, следует отдавать предпочтение ввиду того, что они опираются на социальные и психологические факторы, действующие в сложном переплетении.

В криминологии, как и в любой другой науке, должны существовать разные, даже диаметрально противоположные концепции и направления, которые будут друг с другом в конфликте. Но это научные конфликты, являющиеся залогом здоровья науки и ее прогресса.

Причины преступности и преступного поведения, проблемы их предупреждения стали объектом исследования таких ученых, как Г.А. Аванесов, А.И. Алексеев, М.М. Бабаев, А.А. Герцензон, А.И. Долгова, А.Э. Жалинский, И.И. Карпец, Б.В. Коробейников, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лунеев, В.Д. Малков, Г.М. Миньковский, А.Б. Сахаров, В.Е. Эминов, А.М. Яковлев и др. В 1895 г. вышла в свет двухтомная монография «Курс советской криминологии», в которой была предпринята попытка подвести итоги развития всей отечественной криминологической науки. Эта книга не может не вызывать большой интерес и сейчас, но многие ее положения вызывают самые серьезные возражения, особенно в части причин преступности и личности преступника.

Отдельные вопросы профилактики проступков, осуществляемой подразделениями полиции (милиции) и общественными формированиями, освещались в работах ученых-административистов И.И. Веремеенко, И.Л. Дегтярева, Е.В. Додина, И.Н. Зубова, А.П. Ключниченко, А.П. Корнеева, Н.П. Мышляева, Л.Л. Попова, В.Н. Ремнева, Ю.П. Соловья, С.А. Старостина, А.П. Шергина и др.

Однако есть насущная необходимость рассмотреть воедино проблемы криминологии и административно-деликтного права, поскольку в деятельности полиции соединяются функции, исследуемые криминологией (изучение преступности на обслуживаемой территории, принятие мер к лицам, совершающим или подготавли-

вающим совершение преступлений, устранение условий, которые могут способствовать последним, оказание помощи неблагополучным семьям или освобожденным из мест лишения свободы, профилактическое воздействие на конкретных лиц и т.д.), и функции, исследуемые административно-деликтным правом (например, выявление фактов мелкого хулиганства и сбор соответствующего материала для последующего наказания виновных и т.д.).

Практика давно показала, а теория убедительно объяснила генетическую связь между некоторыми административными правонарушениями и преступлениями. Последние нередко просто вырастают из мелких административно наказуемых проступков. Например, безнаказанность мелкого хулиганства очень часто приводит к тяжким насильственным преступлениям, причем, как правило, на почве постоянного пьянства. Отсюда очень простой вывод: эффективная профилактика мелких правонарушений и должное реагирование на них способны предотвратить преступное насилие.

Необходимо сказать, что данная работа возникла не на пустом месте. Отдавая дань прошлому, следует сказать, что в чем-то аналогичные идеи были опубликованы еще в 1990-е годы В.П. Лозбяковым и Н.Д. Эриашвили в работе «Криминология и административная юрисдикция милиции» (М.: ЮНИТИ, 1998). В связи с этим представленное учебное пособие может являться, по сути, вторым изданием. С момента выхода в свет первой книги прошло достаточно много времени. За истекший период произошли достаточно серьезные изменения в динамике и структуре преступной и административной деликтности. Произошли изменения в организации деятельности российской полиции (милиции), поэтому настоящая книга представляет повышенный теоретический и практический интерес как для сотрудников полиции, так и для более широкого круга специалистов.

#### *Авторы учебного пособия*

*Ю.М. Антоян*, заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор

*Ю.Н. Демидов*, доктор юридических наук, профессор

*М.В. Костенников*, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

*А.В. Куракин*, доктор юридических наук, профессор

*Н.П. Мышляев*, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

*Н.Д. Эриашвили*, кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

## Криминология и административная деликтология

---

Большинство отечественных и зарубежных криминологов считают, что криминология — это наука о преступности, ее причинах, личности преступника, преступном поведении, путях и способах борьбы с преступностью. Таким образом, видно, что криминология состоит из пяти основных элементов:

- 1) преступность;
- 2) причины преступности;
- 3) личность преступника;
- 4) преступное поведение;
- 5) пути и способы борьбы с преступностью.

Есть и иные определения предмета криминологии, они, в сущности, сводятся к перечисленным элементам. Следовательно, криминологию можно рассматривать как науку о преступности — это краткое определение — или как науку, включающую в себя названные выше пять основных элементов, — развернутое определение.

Разумеется, в центре внимания криминологии — изучение преступности как общественного явления, ее основных характеристик, причин появления, количественных и качественных особенностей, а также рассмотрение вопроса о том, какое явление представляет собой преступность — вечное или преходящее.

Остановимся на наиболее важных характеристиках преступности.

Во-первых, рассмотрим вечное или преходящее явление преступности, появившейся на определенном этапе человеческой истории и исчезающей на каком-то ином этапе в будущем. Марксистская криминология, из недр которой мы все вышли (имеем в виду ученых, исследователей старшего поколения. — *Примеч. авт.*), считала, что преступность — это явление преходящее, что она появилась в тот период развития общества, когда возникло материальное неравенство людей, разделение их на классы богатых и бедных, на эксплуататоров и эксплуатируемых, ну и соответственно, когда такое общество неравных возможностей и неравного достатка будет ликвидировано, т.е. с построением коммунизма, преступность исчезнет. Оговаривалось при этом, что будет она исчезать постепенно, очень долго и в разных формах и т.п. Известно, какова судьба

коммунистического учения, что это, в общем, оказалось иллюзией, и притом очень вредной иллюзией, и такой же вредной иллюзией, была, конечно, позиция относительно временности, преходящего характера преступности.

Преступность существовала и в первобытном обществе. Об этом имеется достаточное количество убедительной литературы. Здесь же скажем только, что если обратиться к исследованиям далекого прошлого человечества — этнологов, мифологов, антропологов, историков, особенно к работам тех авторов, которые изучают современных ископаемых — нынешних дикарей, людей, ведущих первобытное существование, то окажется, что среди них в полном объеме было и есть то, что мы сейчас называем преступностью. Совершались и совершаются преступления, хотя они назывались и называются иначе, не так, как мы теперь их называем в цивилизованном мире. Но не было никакого уголовного кодекса, не было писаных законов, но существовали твердые, принятые всем сообществом, родом, племенем, народом правила, нарушение которых каралось очень строго. Это было правом обычая или традиции. В Древнем мире (в Древней Греции, Древнем Риме) совершались и мелкие правонарушения, регулируемые сейчас административным правом.

Нам не следует ориентироваться только на наличие в данном конкретном обществе (государстве) писаных законов. Главное, были определенные правила, за нарушение которых людей карали. В сочетании с анализом современного состояния преступности приходим к выводу, что преступность — явление вечное, как болезнь, зачатие, рождение и смерть.

Мы можем с разной силой доказанности, с разной глубиной проникнуть в сущность преступности, понять основные рычаги, которые управляют ею. Но это другая проблема, и сейчас, постепенно переходя к вопросу о причинах преступности, хотелось бы отметить, что усилия криминологов и в прошлом и в настоящем справедливо сосредоточены на вопросах о том, почему люди совершают преступления, какие явления и процессы в нашей жизни, жизни отдельной страны, отдельного общества, отдельного народа или отдельной личности порождают преступления. Думается, что такая постановка вопроса справедлива, поскольку важно знать, почему сейчас, как и в древности, люди совершают преступления. Правильный ответ на этот вопрос имеет огромное практическое значение. Он позволяет предпринимать наиболее эффективные меры борьбы с преступностью. Следовательно, такая постановка вопроса вполне актуальна и важна.

Такие же вопросы перед собой должны ставить специалисты в области административно-деликтного права, тем более что многие

преступления схожи с мелкими правонарушениями, и очень часто оказывается, что тот, кто был раньше мелким правонарушителем, а теперь преступником, — одно и то же лицо.

Однако, на наш взгляд, вопрос о причинах преступности следует перевести несколько в иную плоскость, рассмотреть эту проблему более абстрактно. Почему люди не добиваются своих целей с помощью действий, которые не запрещены моралью и правом? И сейчас, и в XVIII в., и до нашей эры, и в Древнем Египте, и в Древнем Риме, и даже в первобытном обществе, которое отнюдь не было свободным от преступлений. Попытаться так абстрактно поставить вопрос, считаем, небезынтересно и для практики, и, несомненно, для теории, может быть, для нее в первую очередь. Но предварительно надо заметить: понять причины преступности нельзя, не зная, почему люди вообще совершают преступления, — ведь преступления в своей совокупности составляют преступность.

Можно было бы предложить такой вариант ответа: всегда в любом обществе, в любые времена и в любую эпоху были, есть и будут люди, которые недовольны своим положением, своим статусом, своими возможностями. Причем недовольство нужно понимать в самом широком аспекте. Это и неудовлетворенность своим социальным и экономическим положением, следствием которого являются чувства зависти, гнева, возмущения, которые нередко принимают форму корыстных, а иногда и разрушительных преступлений, проявляющихся в процессе революции или массовых беспорядках. Это и интимные переживания, также вызывающие у человека недовольство своим положением, например различного рода сексуальные переживания, связанные с межполовыми отношениями. Подобные переживания, как показывают наши исследования, порождают целый ряд преступлений, причем самых жестоких, которые бессознательно детерминируются в глубине психики.

Следовательно, есть все основания полагать, что в основе преступлений и мелких правонарушений лежит несогласие людей со своим статусом в социальном и даже интимном аспектах. В этом причина того, почему они всегда совершали, совершают и неизбежно будут совершать преступления и менее опасные проступки. Разумеется, это весьма пессимистический вывод, но криминолог, как и представители многих других научных специальностей, например историк или административист, должен быть пессимистом в душе, он не может возлагать ни на криминологическую науку, ни на административное право, ни на правоохранительную деятельность несбыточных надежд. Строить иллюзии — весьма опасное дело, как показала практика строительства коммунизма в России. Именно его строители и утверждали, что с преступностью будет покончено при коммунизме, а при социализме она будет медленно сокращаться.



Изучение причин преступности неизбежно уводит в другие области жизни и в соответствующие им отрасли научных знаний: экономику, политологию, социологию, психологию и т.д. но они, разумеется, не входят в предмет криминологии, хотя последняя должна широко использовать их достижения, их методологию, но не сливаться с ними, поскольку у них разные предметы. Чем активнее и на постоянной основе криминология будет сотрудничать и взаимодействовать с другими науками, тем весомее и достовернее будут ее результаты.

Личность преступника и преступное поведение занимают очень важное место в криминологии. Без знания того, что представляет собой личность преступника, каковы причины и механизмы совершения отдельных преступлений, вообще преступного поведения, немислим успех в борьбе с преступностью. Несколько забегаая вперед, хотелось бы констатировать: если не знать, что представляет собой личность преступника и от чего зависит преступное поведение, нельзя успешно бороться с преступлениями, преступниками и преступностью. В каждом конкретном случае перед правоохранительными органами, перед всеми теми, кто ставит перед собой задачу предупреждения преступлений, должен быть живой конкретный человек, со своими страстями, со своими переживаниями, со своим горем и драмами тоже, со своими влечениями, которые могут быть и грязными и мерзкими, но тем не менее это его влечения, это его жизнь, всегда неповторимая. Мы это должны знать и учитывать в работе.

Такое же место в административной деликтологии должны занять административные деликты и их причины, личность мелкого правонарушителя и его проступков: их генезиса, природы, причин. О личности преступника в криминологии написано очень много, поэтому административисты вполне могут воспользоваться соответствующей методологией и теорией (понятие личности мелкого правонарушителя, ее генезис, отличительные черты, мотивы правонарушающего поведения, социологические и психологические особенности и т.д.). Это потребует введения такого понятия, как деликтность, наряду с понятием преступности.

Если эта идея получит поддержку ученых-административистов (или криминологов, желающих исследовать проблемы деликтности), административная деликтология выйдет из административно-деликтного права и обретет самостоятельность. Она будет схожа с криминологией, которая тоже в свое время вышла из уголовного права. Это уже будет не правовая наука, но юридическая, при этом комплексная, изучающая социальные, психологические, экономические, этические и иные проблемы, которые помогут ей понять природу и причины деликтности, личность виновного в деликтном

поведении, его механизм и мотивы, вопросы предупреждения и т.д. Иными словами, предмет административной деликтологии составят схожие с криминологией явления, не преступные.

Эта идея не нова. Она появилась еще в докторских диссертациях М.И. Никулина и А.М. Дерюги<sup>1</sup>. Необходимость научного изучения запретного с точки зрения закона и морали, т.е. отклоняющегося, поведения отстаивалась Я.И. Гилинским. Он исходил из того, что «*девиантное*, или отклоняющееся (от лат. *Deviatio* — отклонение), поведение всегда связано с каким-либо несоответствием человеческих поступков, действий, видов деятельности распространенным в обществе или его группах ценностям, правилам (нормам) и стереотипам поведения, ожиданиям, установкам. Это может быть не только нарушение формальных (правовых) и неформальных (мораль, обычаи, традиции, мода) норм, но и «девиантный» образ жизни, «девиантный» стиль поведения, не соответствующие принятым в данном обществе, среде, группе»<sup>2</sup>.

«Исходя из этих самых общих представлений, — считает Я.И. Гилинский, — можно дать следующее определение: *девиантное поведение (deviant behavior)* — это поступок, действие человека (группы лиц), не соответствующее официально установленным или же фактически сложившимся в данном обществе (культуре, субкультуре, группе) нормам и ожиданиям»<sup>3</sup>.

В девиантность Я.И. Гилинский включал преступность, терроризм, коррупцию, наркотизм, пьянство и алкоголизм, самоубийства, отклонения в сфере сексуального поведения, мелкие правонарушения. Автору, несомненно, известно, что терроризм, коррупция, наркотизм — преступны. Выделять их отдельно от преступности столь же необоснованно, как и, например, убийства или кражи. Если поведение конкретного человека не соответствует установленным или фактически сложившимся нормам в субкультуре или группе, это не означает, что его поведение является отклоняющимся, если, например, субкультура криминальная или группа преступная.

Административная деликтология должна ограничиваться лишь теми явлениями, которые предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях (КоАП).

Те, кто будут исследовать личность мелкого правонарушителя, должны учитывать, что многие криминологические школы отлича-

<sup>1</sup> См.: Никулин М.И. Проблемы науки административной деликтологии: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Дерюга А.М. Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии: Дис. ... д-ра юрид. наук, М., 2013.

<sup>2</sup> Гилинский Я.И. Деантология. Социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других отклонений. СПб., 2004. С. 22.

<sup>3</sup> Там же. С. 23.

ются друг от друга именно своим отношением к личности преступника, к причинам и механизмам преступного поведения. Сохраняется множество споров о том, кто такой преступник, даже есть проблема такая — можно ли говорить о личности преступника или лишь о лицах, совершающих преступления. Думается, что, конечно же, нужно говорить о личности преступника как о некоей абстрактной модели, которая является объектом не только научного познания, но и общего практического профилактического воздействия. Что имеется в данном случае? Воспитательное, профилактическое воздействие государства и общества на преступников в целом, например, путем надлежащего их исправления в местах лишения свободы, а также на тех, кто способен стать на преступный путь, посредством улучшения их экономического положения, оказания помощи и т.д.

И тот и другой подходы чрезвычайно важны. Для того чтобы изучить личность преступника, нужны особые знания, умения, навыки, и если кто-нибудь поставит перед собой задачу научного исследования личности преступника, настоятельно рекомендуем прежде всего и главным образом изучать «живого» человека, совершившего преступление (или допустившего мелкое правонарушение) с помощью тестов и клинической беседы, знакомиться со всеми материалами о них. Без глубокого изучения человека успеха в этой области криминологии или административного права добиться, на наш взгляд, невозможно, хотя многие криминологические труды построены лишь на литературе, а их авторы видели преступников только на экране телевизора.

Теперь о пятом элементе того определения криминологии, которое было предложено нами выше, — о путях и способах борьбы с преступностью. Нами уже была высказана точка зрения о том, что преступность искоренить невозможно, но это не означает, что с ней нужно мириться. Если покончить нельзя, то вполне можно поставить другую задачу: сдерживать преступность, удерживать ее на определенном, так сказать, цивилизованном уровне. Невозможно искоренить и мелкие (административные) правонарушения. Надеяться на полную ликвидацию преступности — абсурд, необходимо ставить и решать проблему удержания преступности, противодействия ей, чтобы она была на некоем уровне. Это не просто призыв: в цивилизованном обществе преступность должна находиться в каких-то строгих рамках, чтобы количество совершаемых преступлений, особенно тяжких против личности, было бы максимально низким, небольшим, а главная задача — преступники должны быть четко отделены от неуправляемых, как зло от добра. Чтобы не случилось так, как нередко случается в России, когда за один обеденный стол садятся гангстеры и политиканствующие субъекты или же

«воры в законе» и работники искусства, причем последние после этого еще похваляются тем, как им повезло и они провели с гангстером очень интересный вечер. Понятно, что подобные случаи — позор для порядочного человека и для общества, которое стремится к тому, чтобы его назвали цивилизованным.

Кстати, в связи с этим следует отметить, что одна из самых больших опасностей со стороны организованной преступности как раз и заключается в том, что представители, точнее, элита преступных организаций как бы смешиваются с обычными гражданами. Они ничем не выделяются, по отношению к ним общества нет презрения и ненависти. Более того, преступники рвутся во власть, и избиратели, пусть даже и малая часть, но все же их поддерживают. Известны случаи, когда лица, известные всем как воры и бандиты, баллотировались в депутаты различного уровня власти, чаще местного, и даже становятся ими. Параллельная «бандитская» власть — огромная опасность.

Итак, если нельзя покончить с преступностью, криминология должна вырабатывать пути, способы, формы, методы удержания преступности в тех пределах, которые условно можно назвать цивилизованными, т.е. когда уровень преступности невысок, граждане не боятся выйти из дома, не опасаются за безопасность свою личную, своих близких и своего имущества, когда не происходит сращивания воров и бандитов с прочим населением.

На наш взгляд, криминология — не правовая наука. Несомненно, юридическая наука, так же как и криминалистика, но не правовая.

Она, конечно, изучает деяния, которые установлены законом в качестве преступных, но на этом связь криминологии с законом и заканчивается. Криминология изучает социологические, психологические, когда нужно — экономические, педагогические и иные проблемы преступности и преступного поведения, но не правовые. Но поскольку преступность состоит из преступлений, которые, несомненно, правовые явления, определим преступность в качестве правового явления. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на то очень важное обстоятельство, что криминология изучает не только преступность и преступное поведение, но и околупреступные проявления, которые являются фоном для преступности, активно ей способствуют. Например, такие явления, как бродяжничество, попрошайничество, проституция, наркотизм, алкоголизм, которые не являются преступными, но они теснейшим образом связаны с преступностью и очень сильно влияют на совершение преступления. Статистические и иные данные полезны для криминологии. Они характеризуют состояние не преступности, а общественного порядка и нравственности.

Административное деликтное право есть часть административного права, и правовая природа этой части не вызывает сомнений.

Но если административист станет исследовать социальную и психологическую природу деликтов, их причины, структуру, динамику, личность виновного в мелком правонарушении и т.д., он уйдет в административную деликтологию, младшую сестру криминологии. Тогда это уже будет не правовая, а какая-то иная комплексная дисциплина, очень схожая с криминологией. Ее можно назвать административной деликтологией (или просто деликтологией), причем польза от нее будет более очевидной.

Криминология может изучать личность еще до того, как человек совершил преступление. На основании этого она дает рекомендации, как удержать человека от повторного нарушения уголовного закона. Полагаем, в этом нет ничего плохого, это не стигматизация, т.е. не социальное клеймение личности, не стремление унижить. Так проявляется разумное действие общества к выявлению тех людей, которые могут стать на преступный путь, с тем чтобы удержать их от этого. В этом заинтересованы не только потенциальные потерпевшие, но и потенциальные преступники, поэтому в данных мероприятиях не видим проявлений нарушений законности. Ведь в подавляющем большинстве случаев, прежде чем совершить преступление, человек часто все-таки проявляет себя в качестве антиобщественного элемента или лица, склонного к антиобщественным действиям, тут помощь и поддержка должны быть ему оказаны своевременно.

Но чаще криминологи изучают преступников во время отбывания ими наказания в исправительных учреждениях. Это массовое изучение для того, чтобы выявить и оценить типичные для них социальные и психологические черты. Поэтому можно сказать, что личность преступника — это собирательное понятие, как и личность мелкого правонарушителя.

Личность преступника может изучаться по материалам уголовных дел, по статистическим данным и т.д.

Криминология состоит из двух частей: Общей и Особенной. Общая часть включает в себя такие вопросы, как предмет криминологии, ее структура, история, методология, методы криминологических исследований; понятие преступности, ее природа и причины; личность преступника и преступное поведение; теория предупреждения преступности. Особенная часть состоит из проблем, относящихся к отдельным видам преступности, например преступности несовершеннолетних, корыстной преступности и т.д.

Структуру науки криминологии составляют и ее частные теории, например теория причин преступности, теория личности преступника, криминальная сексология, криминальная психиатрия и т.д. Наличие частных криминологических теорий говорит о зрелости этой науки: она уже достигла такого системного уровня, что

может выделять из своей среды относительно обособленные и самостоятельные учения. Развитие каждого из них способствует прогрессу криминологии в целом и тем самым повышению эффективности борьбы с преступностью. Такие же частные теории могут быть созданы в административной деликтологии.

Криминологию часто называли социологией преступности. Это отчасти верно, поскольку она изучает социальные явления (преступность, преступление, личность), порождаемые опять-таки социальными явлениями, заключенными в обществе. Но социологического изучения, в чем давно убедились криминологи, совершенно недостаточно, потому что необходимо исследование психологических особенностей личности преступника, мотивов и психологических механизмов преступного поведения. Стало быть, криминологию можно было бы назвать еще и психологией преступности, но и это еще не все. Многие преступления, особенно корыстные, порождаются экономическими явлениями и процессами, в том числе косвенно. От уровня экономического развития страны и благосостояния ее граждан зависят возможности профилактики преступлений. Поэтому криминологию можно было бы обозначить и как экономику преступности. В профилактической работе широко используются достижения, подходы и методы педагогики, а значит, криминологию можно назвать еще педагогикой преступности или педагогикой борьбы с преступностью.

Разумеется, все это не так. Криминология есть комплексная наука, широко использующая достижения других наук. Каждая наука ставит и решает свои специфические задачи. Каждая наука развивается, во-первых, в силу потребностей практики и, во-вторых, повинаясь логике и потребностям своего внутреннего развития. Во втором случае она каждый раз опирается на свои собственные достижения, но при этом удовлетворяет (пытается удовлетворить) практические нужды. В этом отношении криминология не составляет никакого исключения. Более того, как раз она в наибольшей степени (как, например, медицина) призвана помочь самой жизни, потому что ее усилия всегда должны быть направлены на обеспечение сохранности жизни, здоровья, чести, достоинства и собственности людей, общества и государства. Теоретические изыскания криминологов являются абсолютно необходимыми, поскольку они обеспечивают достоверность тех рекомендаций, которые вырабатываются ими для практики.

То же самое можно сказать об административной деликтологии — она должна использовать достижения социологии, психиатрии, экономики, педагогики, медицины и др. Но пока это лишь пожелания, поскольку, если мы всерьез хотим добиться успехов в укреп-

лении общественного порядка, необходимо превратить деликтологию в отдельную научную дисциплину.

Несмотря на сталинские гонения на криминологию (как, впрочем, и на другие общественные науки), а затем жесткий партийный диктат, ученые-криминологи и в советские годы много сделали для понимания и объяснения преступности. Не будет преувеличением сказать, что криминология внесла весомый вклад в гуманизацию общества и общественных нравов, показав корни преступности, раскрыв механизмы и истоки преступного поведения. Это позволило сформировать принципиально иное отношение к преступнику, в котором в первую очередь стали видеть человека, что для тоталитарного режима, уничтожившего многие тысячи невинных жертв, было крайне необходимо.

На современном этапе, в условиях построения демократического общества, перед криминологией стоят не менее сложные и ответственные задачи. Прежде всего необходимо выяснить подлинные масштабы преступности, причины ее высокого уровня за последние 10—15 лет, вскрыть новые криминогенные факторы, связанные с внутренними конфликтами, растущими международными террористическими угрозами и организованной преступностью, неблагоприятными процессами глобализации. Важными сферами криминологических исследований остаются личность преступника, причины и механизмы преступного поведения. Здесь криминология уже не первый год топчется на месте. Нет реального движения вперед в части познания биологических (физиологических) факторов, еще более глубокого изучения бессознательной сферы человеческой психики. По мере нахождения ответов на такие вопросы должна созидаться новая стратегия борьбы с преступностью с учетом всех противоречивых явлений и конфликтов во всем мире. В связи с этим огромное значение приобретают прогностические функции криминологии. Прогноз преступности нужен не для удовлетворения любопытства больших начальников из политических кругов или (чаще) правоохранительных органов, а для концентрации материальных средств и духовных сил общества на наиболее важных направлениях борьбы с преступностью. Государственные, особенно законодательные и правоохранительные, органы, общественные организации, институты гражданского общества просто обязаны прислушиваться к тому, что советуют криминологи.

Аналогичные задачи стоят и перед административной деликтологией. Но деликтология находится в сравнительно выгодном положении, поскольку многие методологические и теоретические вопросы, которые потребуются для ее функционирования и развития, уже решены в рамках криминологии.

## **Общая теория предупреждения преступлений и административных деликтов**

---

В самом общем виде можно сказать, что предупреждение преступности и административных деликтов — это прежде всего воздействие на их причины, выявление правонарушителей и оказание на них предупредительного воздействия. Тысячелетия человеческой истории показали, что покончить с преступностью и даже менее опасными проступками невозможно, что они также естественны, как болезнь и смерть. Человеческую природу невозможно переделать, так же как нельзя решить все и для всех социальные проблемы. Поэтому человечество обречено на преступность и мелкие правонарушения. Следует исходить из аксиомы, что их полностью искоренить невозможно. Ее следует лишь удержать в определенных рамках, не давая захлестнуть общество, на некоем цивилизованном уровне. На таком уровне такие негативные явления постоянно и явно угрожают жизни, здоровью, достоинству и собственности основной массы населения; люди не боятся выходить на улицу; безнаказанно не похищаются миллионы рублей; существует защита от произвола чиновников — в этом и заключается задача борьбы с преступностью и административными деликтами.

В сфере борьбы с преступностью используется несколько терминов — это «предупреждение преступности», «борьба с преступностью», «профилактика преступности» и др. Их можно использовать и в борьбе с административными проступками. Необходимо отметить, что чаще всего эти понятия используются как синонимы, выражающие одну и ту же мысль. Наиболее синонимичны «предупреждение преступности» и «борьба с преступностью». Вместе с тем в предупредительной деятельности можно выделить некоторые автономные направления активности государства и общества. Думается, что можно говорить о четырех основных видах предупредительной деятельности; они отличаются друг от друга, хотя среди криминоло-



гов нет единства мнений по поводу того, одинаковы ли понятия этих видов или же они разные.

1. *Профилактика*, т.е. воздействие на причины преступности (преступления, мелкие правонарушения) и условия, способствующие им. Это наиболее важный уровень борьбы за общественный порядок, поскольку в этом случае оказывается воздействие на сами криминогенные факторы, т.е. на факторы, порождающие совершение преступлений и проступков. Следовательно, это наиболее гуманный способ борьбы, поскольку здесь в большинстве случаев не предусматривается уголовно-правовое или административное воздействие на лиц, которые могут встать на преступный путь. Итак, это как бы генеральное направление в борьбе с преступностью и иными нарушениями закона, и именно его государство и общество должны всемерно поддерживать и развивать. Акцентируя внимание на профилактике как наиболее важном направлении борьбы с преступлениями и проступками, подчеркнем ее важность во всякой стране и в любом обществе. Профилактика есть общая концепция противостояния преступности и мелким правонарушениям.

2. *Предотвращение преступлений* и административных деликтов, т.е. недопущение их совершения на стадии планирования и подготовки. Вот здесь уже значительно чаще встречается применение уголовно-правовых мер к тем, кто планирует или готовит преступление. Конечно, могут быть и такие случаи, когда человек лишь обдумывает, не делая никаких реальных шагов, совершение преступления, о чем становится известно кому-то, и принятие мер по недопущению реализации обдумываемых действий следует считать деятельностью по предотвращению преступлений.

3. *Пресечение совершаемых преступлений* или более мелких деликтов, т.е. недопущение дальнейшего преступного или иного противоправного поведения. При применении мер пресечения совершения преступлений или деликтов лица, которые уже совершают преступление или проступок, как правило, привлекаются к уголовной или административной ответственности, хотя в некоторых случаях, специально предусмотренных законом, этого не происходит.

4. *Исправление осужденных, в том числе в местах лишения свободы.*

Все названные виды предупредительной деятельности можно представить на следующей схеме.

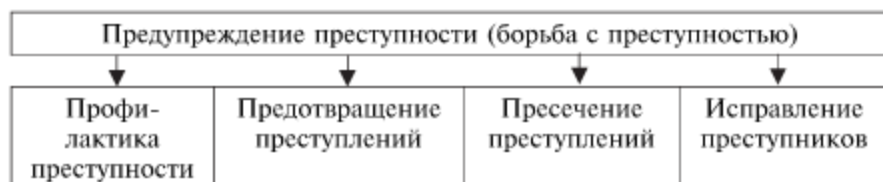


Рис. 2.1. Виды предупредительной деятельности

Таким образом, имеются четыре основных вида предупредительной деятельности — это *профилактика*, *предотвращение*, *пресечение преступлений* и *исправление преступников* (рис. 2.1). Предотвращение и пресечение преступлений, а также исправление преступников находятся в определенной зависимости от того, насколько эффективна профилактика. Чем ниже эффективность профилактики, тем чаще правоохранительные органы, общественные организации и просто граждане будут вынуждены прибегать к предотвращению и пресечению преступлений и административных деликтов. Эффективность предотвращения и пресечения деликтов ведет к снижению уровня преступности.

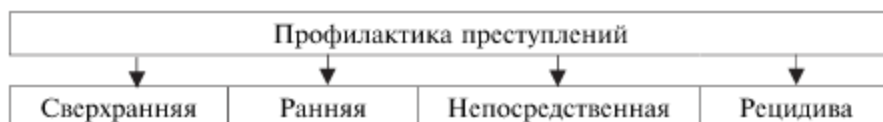


Рис. 2.2. Виды профилактики

В свою очередь, и в профилактике можно наблюдать действия, когда они реализуются в отношении каких-то людей, которые не совершили еще ничего уголовно наказуемого, когда только созданы условия, способные привести человека на путь совершения преступления. Здесь речь идет о ранней профилактике.

*Ранняя профилактика* — это когда имеются лишь внешние условия, которые могут привести к преступному или иному правонарушающему поведению. В связи с этим действия направлены на то, чтобы снять эти условия. Например, если подросток растет и воспитывается в неблагополучной семье, то воздействия, оказываемые на эту семью, т.е. на условия, которые могут сформировать его антиобщественный облик, следует отнести к ранней профилактике. Если же речь идет о ребенке, скажем, трех—пяти лет, то лишение родителей родительских прав, помещение его в детское учреждение можно назвать *сверхранней профилактикой*.

Можно говорить и еще об одном этапе профилактики — о непосредственной профилактике. *Непосредственная профилактика* — это когда человек уже совершает аморальные проступки, административные правонарушения, т.е., образно говоря, находится на грани между правонарушающим, но не уголовно наказуемым поведением и уголовно наказуемым. Здесь тоже необходимо вмешательство для того, чтобы не допустить его перехода через указанную грань.

Исправительное, воспитательное воздействие на осужденных — это *индивидуальная профилактика*, поскольку таким образом «снимаются» в его личности те причины, которые могут вернуть его на преступный путь. Если это происходит в местах лишения свободы, предотвращается возможность совершения им преступлений во время отбывания наказания или после того, как он выйдет на свободу. В местах лишения свободы возможна непосредственная профилактика или предотвращение преступлений в тех случаях, когда преступник планирует совершение преступных действий в самой колонии, тюрьме или следственном изоляторе. Таким образом, и во время отбывания наказания человек может стать объектом профилактического воздействия и в отношении него могут осуществляться действия по предотвращению и пресечению его преступной активности.

Следует отметить, что, несмотря на весьма позитивные сдвиги в обществе, многое из советского опыта, к сожалению, утрачено, в первую очередь профилактика правонарушений и преступлений в быту и на производстве. В СССР была создана разветвленная и достаточно продуманная система по предупреждению преступлений и административных правонарушений. Она действовала довольно эффективно, и не случайно некоторые зарубежные страны интересовались и перенимали этот опыт, хотя и рассматривали его как проявление тоталитаризма.

В постсоветский период вместе с ликвидацией коммунистического строя в основном была уничтожена и система профилактики правонарушений. Потом, правда, спохватились, что этого не следовало бы делать, и сейчас предпринимаются меры, чтобы восстановить ее, но это оказалось совсем непросто. Конечно, и тогда и сейчас с помощью общественных организаций или церкви было очень трудно предотвращать и активно бороться со сложными и замаскированными преступлениями. Когда говорят о профилактике, в первую очередь имеют в виду преступления и мелкие правонарушения, носящие массовый характер, совершаемые в быту, в сфере досуга и на производстве. В советское время, например, предпринимались активные меры профилактики хищений с производства. Следствием существенного ослабления профилактики правонарушений в быту

является наблюдаемый ныне всплеск детской беспризорности, что в недалеком будущем будет активно способствовать росту преступности в целом.

Профилактика правонарушений в зависимости от характера и масштаба принимаемых мер различается по следующим видам мер. Таковую же типологизацию можно осуществить и в отношении административных деликтов.

*Общесоциальные меры.* К ним следует отнести такие решения в области экономики, образования, политики и т.д., которые хотя и не направлены непосредственно на предупреждение правонарушений, но в силу своей особой значимости для общества влияют и не их состояние. Например, меры по улучшению школьного образования или досуга молодежи, повышение стипендий студентам и т.д.

*Общеспециальные меры.* Они направлены непосредственно на борьбу с преступностью и правонарушения, не имея в виду конкретных адресатов. Среди них можно назвать принятие новых уголовно-правовых и административно-правовых норм, совершенствование имеющихся, улучшение, реформирование пенитенциарной (системы) т.д.

*Индивидуальные меры.* Такие меры всегда адресованы конкретным людям, в первую очередь тем, чей образ жизни и поведение, условия жизни и вредные влияния свидетельствуют о том, что они могут стать на противоправный путь. Индивидуальные меры реализуются и в отношении осужденных.

*Объектами* предупредительной деятельности являются:

- вся страна, все общество, например, в том случае, если принимаются законы, рассчитанные на всю страну, или глобальные экономические решения;
- отдельные регионы страны, федеральные округа и субъекты РФ;
- отдельные сферы общественной жизни, например сферы досуга или учебы;
- отдельные социальные слои населения — особенно актуально предупреждение преступности в связи с сильным расслоением общества на богатых и бедных, а также среди большого числа мигрантов, вынужденных переселенцев, беженцев, несовершеннолетних из бедных семей;
- отдельные отрасли народного хозяйства, характеризующиеся различным уровнем преступности в силу различных условий труда и уровня обеспеченности тех, кто там трудится, других факторов; а государственное управление — высоким уровнем коррупции;
- семья — это особый объект предупредительной деятельности, поскольку, во-первых, в семейно-бытовой сфере совершается

значительное количество преступлений, особенно насильственного характера, и, во-вторых, подавляющее большинство будущих преступников воспитывались в семьях и там получали тот негативный заряд, который потом становился стимулом уголовно наказуемых деяний. Семья — самый важный институт гражданского общества, и если есть основания считать, что именно в ней формируются мотивы поведения, в ней ребенок и подросток воспринимают жизненные ценности, то в первую очередь взоры надо обращать к семье;

- трудовые и учебные коллективы — в них совершается немало преступлений и административных правонарушений, чаще всего это преступления корыстного (экономического) характера, хозяйственные преступления, и естественно, что трудовые и учебные коллективы (прежде всего, школы) являются объектом предупредительной деятельности. К тому же в учебных и трудовых коллективах часто формируются негативные особенности личности, которые потом выступают субъективной причиной преступного и иного противоправного поведения.
- малые неформальные группы — это такие социальные образования, активность которых не регулируется правом и которые формируются по механизмам взаимной приязни и симпатии. Например, это группы сверстников. Такие неформальные группы являются одной из тех ячеек, в которой формируется личность правонарушителя или которые оказывают непосредственное влияние на совершение правонарушений отдельными своими членами. Поэтому предупредительные усилия могут оказаться безрезультатными, если они не будут адресованы и неформальным малым социальным группам;
- личность, ее особенности, которые могут стать причиной противоправного поведения.

Однако очень часто воздействие должно оказываться одновременно не только на самого человека, но и на малые группы, трудовые и учебные коллективы, в которые он входит. Таким образом, не только личность является объектом предупредительной деятельности, но и ее формальное и неформальное окружение. Личность является, пожалуй, самым сложным объектом предупредительного воздействия, поскольку она всегда индивидуально неповторима, как и ее отношения с окружающим миром.

*Субъекты предупредительной деятельности* — это те, кто должен осуществлять предупредительную деятельность. Субъектами предупредительной деятельности являются государство и все общество, они организуют, направляют, осуществляют борьбу с преступно-

стью: в целом профилактику, предотвращение, пресечение преступлений, исправление преступников.

*Общество* — главный субъект профилактики, поскольку именно оно вырабатывает нравственные нормы, которые регулируют его жизнедеятельность, т.е. поведение людей. Эти нормы являются необходимой основой тех законов, которые принимает государство.

Следующим субъектом являются *государственные организации*, в первую очередь правоохранительные органы. Они выступают от лица государства, но оно борется с преступностью и помимо них, например принимая законы.

*Общественные организации*, как уже отмечалось выше, не играют пока той роли, которая им принадлежала в борьбе с преступностью в советском прошлом. Их роль, особенно в части предупреждения административных деликтов, должна быть очень велика.

Напротив, если *религиозные учреждения* в советское время в борьбе с преступностью были незаметны, то ныне занимают видное место, особенно в профилактике преступлений, антиобщественного образа жизни, мелких правонарушителей и соответственно в надлежащем нравственном формировании личности, нравственном убеждении, духовном воспитании людей. Они могут оказывать большую помощь оступившимся людям, первую очередь женщинам и подросткам, поддерживать их. Сейчас они активно работают в местах лишения свободы, и их роль в исправлении осужденных ни в коем случае не следует преуменьшать.

Но не следует и преувеличивать роль религии и церкви в профилактике преступлений и поддержании нравственности людей, как не нужно думать, что моральны лишь те, которые веруют в Бога. Нельзя забывать, что с именем Бога и во имя его совершаются преступления, например, религиозными фанатиками.

Субъектами предупредительной деятельности являются сами *предприниматели, администрации предприятий и учреждений*, которым предоставлены определенные права в этой деятельности и которые несут ответственность за поведение тех, кто у них работает. Конечно, можно встретить и такую администрацию, таких предпринимателей, которые не только не предупреждают преступления и мелкие деликты, но и активно участвуют в них. Деятельность по пресечению, предупреждению незаконных действий еще недостаточно четко прописана в нормативных актах. Это и является одной из причин того, что они действуют не всегда эффективно. В других же случаях они считают, что им выгоднее нарушить правовой запрет, чем придерживаться его.

*Трудовые и учебные коллективы* тоже обязаны принимать участие в борьбе с преступностью, оказывая воспитательное влияние на отдельных своих членов, которые нарушают трудовую дисциплину, пьянствуют, совершают мелкие кражи. Наряду с этим такие коллективы могут быть и объектами предупредительной деятельности, если способствуют формированию личности преступника или создают условия для совершения преступлений.

Бесспорным субъектом предупредительной деятельности является семья, на которую возложена исключительно важная роль в деле надлежащего нравственного воспитания личности и обеспечения такого поведения человека, которое соответствовало бы правовым и нравственным стандартам. Разумеется, семья сплошь и рядом не выполняет своих обязанностей, но человечество не знает лучшей ячейки формирования личности, чем семья.

Наконец, нельзя забывать и о том, что субъектом предупредительной деятельности может быть личность. Мы знаем, что многие люди активно участвуют в борьбе с преступностью и мелкими правонарушениями на сугубо добровольных началах, не требуя никакой компенсации за свои труды, просто потому, что они считают это своим нравственным, гражданским долгом и оказывают огромную помощь обществу, влияя на отдельных людей, склонных к совершению проступков и преступлений, помогают тем, кто попал в трудную ситуацию. Это подвижники. Они особое внимание уделяют подросткам, и мы должны быть весьма благодарны.

В науке криминологии принято делить меры предупредительной деятельности прежде всего на общие и специальные. То же самое деление можно осуществить в административной деликтологии.

*Общие меры* — это меры, направленные на решение глобальных всеобщих экономических и социальных проблем; они не ориентированы специально на борьбу с преступностью или девиантными поступками, но в силу своей исключительной значимости для экономической, духовной и социальной жизни общества способны решить и проблемы укрепления общественного порядка и общественной безопасности. Скажем, если принимаются меры по развитию экономики, стимулированию торговли и предпринимательства, повышению благосостояния общества, отдельных групп населения, оказанию помощи, например, беженцам или вынужденным переселенцам, нуждающимся семьям, то, конечно, в ходе реализации этих мер как бы попутно решаются и меры профилактики правонарушений со стороны тех, кому эти общие меры адресованы.

*Специальные меры* непосредственно направлены на решение проблем борьбы с преступностью и иными правонарушениями. Они могут быть адресованы всему населению, т.е. неопределенному

кругу людей, или отдельной социальной группе. Например, принятие уголовного кодекса или введение новых уголовно- или административно-правовых норм является специальной мерой, поскольку специально направлено на предупреждение преступности и иных проступков. Можно сказать, что специальные меры устремлены на борьбу со всей преступностью, с отдельными ее видами, на предупреждение преступного или деликтного поведения со стороны отдельного человека.

Какие же меры предупреждения преступности и предупреждения менее опасных поступков имеются в распоряжении общества?

Это в первую очередь экономические меры, т.е. меры по повышению экономического благосостояния людей. Они являются материальной основой всей профилактики, но в то же время оказывают психологический эффект. Например, экономические меры способствуют, причем очень активно, оздоровлению общества, снятию депрессии, существовавшей в России в первые пять—семь лет постсоветского развития, когда депрессия охватила практически все общество и все люди страдали от этого. Причем она коснулась не только бедных, но и тех, которые были достаточно хорошо обеспечены, скажем предпринимателей, которые испытывали беспокойство за свое будущее из-за произвола чиновников, притязаний рэкетиров, экономической нестабильности.

В настоящее время нравственно-психологический климат в российском обществе по-прежнему не отличается стабильностью. Взять хотя бы периодические проявления экстремизма. Вместе с тем, согласно социологическим опросам (при всей их известной ущербности), население в целом доверяет власти. Данное обстоятельство может служить основой для эффективной профилактической работы.

*Меры социальной помощи и поддержки* должны оказываться тем конкретным группам людей, семьям, отдельным личностям, которые в такой поддержке нуждаются. Помощь и поддержка необходимы всем тем, кто беден, стар, выбит из жизненной колеи, кого преследуют неудачи, кто отчужден от нормальных связей и отношений. Это должна быть не только материальная помощь, но и духовная. К сожалению, эти меры недостаточны.

*Педагогические меры* — это меры, направленные на воспитание людей, в необходимых случаях на исправление и перевоспитание, скажем, осужденных в местах лишения свободы. Особого внимания в этом плане требуют подростки из неблагополучных семей, совершающие мелкие правонарушения и аморальные поступки.

*Организационные меры* должны заключаться в улучшении организации деятельности предприятий и учреждений, в том числе пра-



воохранительных, повышении их эффективности, чтобы они могли более результативно бороться с правонарушениями и преступлениями в пределах своей компетенции и в силу профессиональных обязанностей.

Можно выделить медицинские меры предупреждения преступлений, в первую очередь предусмотренные ст. 97—104 УК РФ. Их применение обязательно в отношении:

- лиц, страдающих психическими расстройствами и склонных к совершению преступлений;
- подростков из неблагополучных семей и ведущих антиобщественный образ жизни. Как показывают выборочные исследования, среди них 60—70% лиц с различными расстройствами психической деятельности;
- лиц, ведущих бездомное существование. Среди них велика доля алкоголиков;
- лиц, ранее судимых, страдающих туберкулезом. Большинство из них отбывали наказание в местах лишения свободы, многие утратили родственные связи, не имеют крыши над головой; трудоустроить их достаточно сложно.

Арсенал *технических мер* предупреждения преступности сейчас чрезвычайно обширен, даже сложилась особая индустрия их производства. Они всеохватны и могут быть применены для охраны жилищ, имущества, безопасности граждан, защиты ценных бумаг и т.д. Однако в России по сравнению с западными странами такие меры применяются реже: во-первых, они достаточно дороги, особенно наиболее эффективные; во-вторых, отсутствует практика их применения, люди не знают, как ими пользоваться, да и просто не думают об этом.

Для предупреждения административных деликтов технические средства используются значительно реже, в основном во время проведения массовых мероприятий (демонстраций, митингов и т.д.).

На любом этапе развития общества (российского тем более) очень важны *духовные меры*, в том числе религиозного характера, которые поднимают нравственность людей и тем самым могут обеспечивать их надлежащее поведение. Не менее нужны *меры по повышению уровня образования и культуры* людей, в том числе тех, кто отбывает уголовное наказание. В связи с этим следует подчеркнуть исключительную роль гуманитарного образования в средней школе.

Все перечисленные меры должны применяться в совокупности, взаимно дополнять друг друга и реализовываться в том случае, когда они необходимы. Слабостью всей отечественной системы борьбы с преступностью является экономия на профилактике правонарушений, а, как известно, дешевизна предупредительной работы

дает только грошовые результаты, которые не только не полезны, но даже вредны.

Россия сегодня занимает одно из первых мест в мире по уровню преступности, в том числе насильственной. Чтобы изменить это положение, необходимо значительные материальные средства направить именно на профилактику преступлений, чтобы надлежащим образом наладить воспитание и обучение подрастающего поколения, организовать его досуг, обеспечить исправление осужденных в местах лишения свободы и пр., т.е. осуществить общие и специальные меры профилактики преступлений.

Естественно ожидать, что законы, принимаемые в сфере борьбы с правонарушениями, должны максимально соответствовать ее профилактике. Для этого они должны как минимум отвечать следующим основным равновеликим требованиям: соответствовать социальным реалиям и социальным условиям существования данного общества, его мировоззрению, мировосприятию, традициям; развивать демократические и гуманистические основы правосудия; всемерно содействовать профилактике преступности и мелких проступков, нарушающих закон; максимально опираться на современные достижения науки и техники; обеспечивать справедливое и обоснованное, в соответствии с законом разрешение уголовных и административных дел, удовлетворяя общественное чувство справедливости. Только в этом случае, как представляется, можно говорить о том, что закон действительно «работает» на правосудие, на борьбу с преступностью, менее опасными деликтами.

## Административная деликтология и деятельность полиции

---

### 3.1. Административная деликтология в деятельности полиции: сущность и значение

Прежде чем перейти к раскрытию сущности административной деликтологии, необходимо сделать ряд предварительных замечаний, имеющих, на наш взгляд, методологическое значение к предмету нашего исследования.

В философской литературе указывается, что «основание любого исследования предполагает наличие, по крайней мере, следующих взаимосвязанных компонентов:

- объект исследования;
- проблемность состояния объекта исследования;
- следование строго логически последовательному пути исследования объекта в его проблемном состоянии;
- обоснованность и доказательность результатов исследования;
- возможность непосредственного или опосредованного использования результатов исследования на практике»<sup>1</sup>.

Из изложенного можно, на наш взгляд, сделать следующие выводы.

1. Не каждое явление нуждается в научном исследовании, поскольку знания о явлениях даны предшествующими исследованиями.

2. Необходимо на каждом этапе развития общества определять непознанные объекты, которые нуждаются в исследовании.

3. Не всякий объект, даже еще не познанный, подлежит исследованию, поскольку его познание может быть осуществлено и без помощи науки, и лишь тот объект подлежит исследованию, который характеризуется проблемным состоянием и решение по которому требует вмешательства науки.

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. С. 93.

Исследование административной деликтологии, по нашему мнению, окажется только в том случае эффективным, если:

а) оно будет осуществляться в строгом соответствии с требованиями методологии, учитывающей специфику объекта, методы и способы его познания;

б) иметь научный статус только при условии его обоснованности, аргументированности, доказанности, проверяемости истинности его результатов;

в) предполагать ориентированность его результатов на практический выход.

Таким образом, процесс познания явлений, находящихся в сфере административной деликтологии, подчинен общим гносеологическим закономерностям. Результатом научного процесса должно стать знание, отвечающее требованиям новизны. Иными словами знание, не выходящее за рамки известного, свидетельствует о том, что либо научная проблема была поставлена неверно, либо неверными были пути ее решения<sup>1</sup>.

Применительно к предмету нашего исследования вышеизложенное относится:

а) к открытию новых закономерностей функционирования административной деликтности как социально-правового явления;

б) углублению и расширению знаний об уже известных закономерностях о причинах, условиях совершения административных правонарушений, эффективных формах и методах воздействия на них;

в) качественно новому и более широкому пониманию взаимосвязи между элементами правоохранительной деятельности;

г) новому уточнению следующих из этого выводов и последствий для изменения и дальнейшего развития отдельных направлений работы органов исполнительной власти, их внутриорганизационного построения и управления своими структурами;

д) возникновению из этого новых решений и идей, существенно отличающихся от сложившихся подходов к пониманию процессов в сфере правопорядка, правового, организационного и тактического решения как традиционных, так и новых задач государственных органов;

е) применению уже реализованных идей и решений, почерпнутых из других областей знаний.

Следуя логике исследования, необходимо определить предмет административной деликтологии, поскольку «основной вопрос той или иной науки состоит в том, насколько выявлены ее предмет и,

---

<sup>1</sup> См.: *Мирская Е.З.* Механизм восприятия и оценки нового знания в науке // Вопросы философии. 1977. № 12. С. 50.

следовательно, насколько в процессе научного исследования его возможно определить и точно описать»<sup>1</sup>.

Решение этой задачи возможно в двух направлениях: создание концепции административной деликтологии и методологии данной науки и разработка методик исследования административной деликтности<sup>2</sup>. Результаты таких исследований в сфере охраны общественного порядка призваны, на наш взгляд, содействовать деятельности органов внутренних дел по профилактике административных правонарушений.

Рассмотрим изложенные концептуальные положения применительно к предмету нашего исследования.

Общеизвестно, что одним из центральных вопросов теории права является его структура<sup>3</sup>. Тенденции развития права в первую очередь связаны с совершенствованием его основных составляющих блоков: отраслей, институтов, правовых норм. В теоретическом плане познание содержания данных блоков важно не только для сущностной характеристики права, но и для развития соответствующих отраслей законодательства и, как следствие, для управления правоприменительной практикой. Именно с позиций системности предпринята попытка исследовать проблему административной деликтологии, имеющей своей целью защиту интересов личности, общества и государства от административных правонарушений. В связи с этим следует отметить, что отечественными учеными-административистами достаточно подробно разработаны такие основные блоки административно-деликтного права, как:

1) основания административной ответственности, составляющие один из главных институтов этой отрасли права, — за что и кто может быть подвергнут административной ответственности<sup>4</sup>;

2) нормы, составляющие институт административного наказания, определяющие меру административного воздействия на лицо, совершившее административное правонарушение, и правила наложения административных наказаний, закрепляющие порядок и рамки применения мер административной ответственности<sup>5</sup>.

В совокупности эти блоки составляют определенного вида отношения юридической ответственности. Вместе с тем отечествен-

<sup>1</sup> *Аванесов Г.А.* Криминология и социальная профилактика. М., 1980. С. 20.

<sup>2</sup> См.: *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: проблемы научного обеспечения. М., 2000. С. 92.

<sup>3</sup> См.: *Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина.* М., 1999. С. 67.

<sup>4</sup> См.: *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979.

<sup>5</sup> См.: *Попов Л.Л.* Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. М., 1976; и др.

ные ученые-административисты, осуществляя анализ норм юридической ответственности, сделали вывод о необходимости выделения в самостоятельную группу деликтных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права<sup>1</sup>.

Методологической основой выделения основных институтов административно-деликтного права в качестве самостоятельного предмета исследования послужили положения правовой теории об отрасли права как сложном правовом образовании. Административно-деликтные нормы регулируют разнообразные общественные отношения, связанные с совершением административных правонарушений. Их характер, содержание административных установлений, масштаб регулирующего воздействия различны, что послужило критериями для классификации этих норм и их объединения в рамках рассматриваемой отрасли права. В данном случае парадигмой является то, что все административно-деликтные нормы подчинены определенным принципам, общим положениям, цементирующим в целом административно-деликтное право как самостоятельное правовое образование. Совокупность норм, закрепляющих такого рода общие положения, составляет содержание основных институтов административно-деликтного права. Посредством этих норм, на наш взгляд, определяются главные стороны предмета данной отрасли права. В этом смысле основные институты административно-деликтного права составляют содержание Общей части КоАП РФ.

Значение основных институтов административно-деликтного права важно не только для познания сущности данной отрасли, но и для развития законодательства об административных правонарушениях, а также для правоприменителя, руководствующегося при рассмотрении дела об административном правонарушении нормами как Особенной, так и Общей части КоАП РФ.

Несмотря на то что в ст. 1.2 КоАП РФ в качестве задачи законодательства об административных правонарушениях предусмотрено их предупреждение, законодатель отказался от формулировки, содержащейся в ст. 7 КоАП РСФСР. Между тем действующее ранее положение, на наш взгляд, являлось нормативным отражением административной политики, основным направлением которой для правового государства остается приоритет превентивных мер в борьбе с административными правонарушениями.

Таким образом, законодатель рассматривал предупреждение административных правонарушений как общегосударственную проблему, решать которую должны не только уполномоченные на то

---

<sup>1</sup> См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.

правоохранительные органы. В соответствии со ст. 7 КоАП РСФСР на государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы возлагалась обязанность разрабатывать и осуществлять мероприятия по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, воспитанию граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения законов. Здесь же определялся координатор этой деятельности — Советы народных депутатов. Фактически координирует на своей территории деятельность всех государственных и общественных органов по предупреждению административных правонарушений местная администрация (теперь — органы местного самоуправления), которая руководит деятельностью подотчетных ей органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями. К сожалению, аналогичная норма отсутствует в КоАП РФ. Здесь сказалась традиционная недооценка предупреждения административных правонарушений, стремление решать проблему борьбы с ними преимущественно путем использования репрессивных мер. Федеральная программа борьбы с преступностью также разработана без учета всех составляющих структуру современных правонарушений, в которой львиную долю занимают административные проступки.

Особое место в исследуемом основном институте административно-деликтного права занимают нормы, предусматривающие специальные правовые средства предупреждения административных правонарушений. Главным правовым средством превенции этих правонарушений является административное наказание, целью которого является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). В этом положении аккумулированы нормативные основания общей и специальной превенции административных правонарушений.

Идея предупреждения административных правонарушений пронизывает все производство по делам об этих правонарушениях. В ходе данного производства в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ должны выявляться причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений. Процессуальные нормы закрепляют и формы реагирования субъектов административной юрисдикции на выявленные причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений. Согласно ст. 29.13 КоАП РФ эти органы уполномочены направлять в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления по устранению таких причин и условий. Закон предусматривает и обязан-

ность указанных организаций и их должностных лиц сообщить субъекту административной юрисдикции в течение месяца со дня поступления представления о принятых мерах.

Значителен превентивный потенциал и других норм КоАП РФ, в особенности статей, регулирующих содержание отдельных видов административных наказаний (ст. 3.4—3.11, 24.3, 27.7—27.10).

Совокупность названных норм образует основной институт административно-деликтного права — предупреждение административных правонарушений. Данный основной институт является нормативной базой деятельности как уполномоченных правоохранительных органов и их должностных лиц, так и всех государственных и общественных органов по предупреждению этих правонарушений. Вместе с тем содержание исследуемого основного института и его реализация далеки от совершенства, их влияние на предупреждение административных правонарушений недостаточно эффективно. В связи с этим необходима обстоятельная разработка как концепции предупреждения административных правонарушений, так и системы правовых средств реализации этой важной правоохранительной задачи.

В юридической литературе проблемам борьбы с административными правонарушениями уделялось определенное внимание. Анализ научных источников показывает, что в основном в них рассматривались правовые аспекты. Между тем этим не исчерпываются проблемы предупреждения административных правонарушений. Актуальным является определение основных направлений этой деятельности, стратегии<sup>1</sup>. Это вызвано в первую очередь тем, что в современных условиях внимание специалистов-практиков и ученых в основном сосредоточено на анализе факторов, связанных с проявлениями организованной преступности и выработке мер борьбы с этими преступлениями. Из их поля зрения выпал блок правонарушений, занимающих в структуре противоправных проявлений доминирующее положение, это различного рода административные правонарушения, которые с точки зрения общественной безопасности рассматриваются как малозначительные и, собственно, борьба с которыми в большинстве случаев носит ведомственный или местный характер. Ее результаты обычно не учитываются при разработке стратегических вопросов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 60.

<sup>2</sup> См.: *Зубов И.Н.* О влиянии результатов борьбы с некоторыми видами административных правонарушений на криминальную обстановку и общественно-политическую ситуацию в России // Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России. М., 1994. С. 43.



Тем не менее хотелось бы обратить внимание на следующие обстоятельства:

а) ежегодно в России к административной ответственности привлекаются десятки миллионов граждан;

б) суммарный экономический ущерб от административных деликтов вполне сопоставим с ущербом от многих видов преступлений.

Так, например, суммарные потери от мелких хищений измеряются многомиллиардными суммами, а административные правонарушения на потребительском рынке не позволяют получать контролируемую прибыль, что сокращает налоговые поступления в местный и федеральный бюджеты России<sup>1</sup>.

Исследования показывают, что такие административные правонарушения, как проституция, незаконные азартные игры, нарушения правил о валютных операциях, в настоящее время являются прямым проявлением деятельности организованных преступных групп<sup>2</sup>.

Между тем до настоящего времени отсутствует приемлемая для анализа и принятия оперативных решений объективная статистика о таких административных деликтах. Требуется совершенствования методики их выявления и прогнозирования.

В юридической литературе сложившееся негативное положение в сфере борьбы с административными правонарушениями объясняется в основном отсутствием должного интереса к проблемам изучения закономерностей, определяющих состояние, структуру и динамику административных правонарушений, их причин и условий<sup>3</sup>.

Соглашаясь в принципе с подобным утверждением, следует также увязать эту проблему и с недостаточным вниманием ученых-административистов к разработке основ административно-деликтного права и административной деликтологии, отсутствием соответствующих учебных курсов в учебных заведениях системы МВД России<sup>4</sup>.

Не случайно в ходе опроса сотрудников органов внутренних дел установлено, что административные наказания (ст. 3.2 КоАП РФ) ими не рассматриваются в качестве предупредительных мер по недопущению новых правонарушений как самими правонарушителями, так и со стороны других лиц. В связи с этим ими не проводится

<sup>1</sup> См.: Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1996. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Зинченко Е.Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

<sup>3</sup> См.: Лозбяков В.П. Указ. соч. С. 10.

<sup>4</sup> См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 64–65.

и работа по анализу причин и условий, способствующих совершению административных деликтов.

Исследование показало, что в значительной мере это связано с тем, что проблема причинности, являющаяся составной частью административной деликтологии, не была предметом монографических исследований. Между тем без изучения причин и условий, способствующих проявлению административной деликтности, невозможно на научной основе разработать мероприятия по организации борьбы с административными правонарушениями не только силами правоохранительной системы с помощью закона, но и приводя в действие экономические, социальные и иные рычаги, которыми общество и государство располагает.

Методологическое значение имеет следующее положение: объяснение самого факта существования правонарушений должно быть увязано с объяснением их основных свойств — количественной и качественной определенности. Это позволит выяснить, почему совершается значительное количество правонарушений с более или менее постоянной структурой<sup>1</sup>.

Разумеется, что структура, например, конкретного административного правонарушения может быть проанализирована с разных точек зрения. Юридический подход характеризует его как деяние, состоящее из четырех элементов: объекта, объективной и субъективной сторон и субъекта. Между тем для административной деликтологии, по нашему мнению, более продуктивен динамичный, генетический подход. При этом можно учитывать не только сами действия, образующие запрещенные законом административные правонарушения, но и предшествующие им события. Таким образом, не только можно подойти к раскрытию генезиса противоправного поведения, но и объяснить, почему противоправное поведение по своему генезису отличается от поведения, одобряемого обществом.

В предмет административной деликтологии входит, наконец, предупреждение деликтности. Разумеется, эта проблема тесно связана с другими блоками, составляющими ее предмет. Вместе с тем она как бы завершает все, что связано с наличием деликтности и борьбой с ней.

Проведенное исследование показало, что административная деликтология как совокупность знаний и представлений об административной деликтности, ее причинах и закономерностях, о мерах по ее нейтрализации и предупреждению имеет в своем активе хотя пока и незначительные, но все же определенные достижения. Их

---

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М., 1976. С. 84.

дальнейшее развитие, по нашему мнению, во многом зависит от того, насколько правильно будет определено место административной деликтологии в системе юридических наук.

Вряд ли можно согласиться с включением административной деликтологии в качестве составной части в общеделиктологическую науку, т.е. науку, изучающую закономерности и причины всех противоправных явлений<sup>1</sup>. Недостаточно обоснована, на наш взгляд, идея существования такой синтезированной науки, не имеющей своего четко выраженного предмета. Между тем признание факта существования такой науки неизбежно влечет за собой согласие с тем, что криминологии, как самостоятельной науки, так много добившейся в изучении причин преступности, не существует.

Административная деликтология тесно связана с наукой административного права. Во-первых, основной понятийный аппарат — понятие административного правонарушения, состав проступка и т.д. — разработан этой наукой; во-вторых, ее рекомендации о совершенствовании деятельности аппарата управления, в том числе органов полиции, способствуют результативности их работы по превенции административной деликтности. Вместе с тем те явления и процессы, которые изучает административная деликтология, выходят за рамки предмета административного права. В связи с этим является плодотворной научная позиция А.П. Шергина, смысл которой заключается в том, что «даже при расширительном толковании предмета административного права в него не вписываются общественные отношения, возникающие по поводу совершения административных правонарушений. Главное их содержание — это отношения юридической ответственности, а не отношения управленческого характера. Содержание этих отношений, метод реализации, правовые позиции субъектов свидетельствуют о самостоятельной группе деликтных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права»<sup>2</sup>.

Анализ научных источников дает основания констатировать, что отечественными учеными-административистами признан факт существования относительно самостоятельного правового и научного феномена — административно-деликтного права<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 1.2 КоАП РФ предупреждение административных правонарушений является одной из задач законодательст-

<sup>1</sup> См.: *Ремнев В.И.* Актуальные вопросы административной деликтологии. М., 1979.

<sup>2</sup> *Основные институты административно-деликтного права* / Под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 7.

<sup>3</sup> См.: *Бельский К.С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 111.

ва об административных правонарушениях. Разумеется, что ее решение невозможно без знания закономерностей совершения административных правонарушений. Поэтому проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права, должна обеспечиваться, по нашему мнению, административной деликтологией. Это связано с тем, что их объединяет общий предмет изучения — административное правонарушение.

Вместе с тем каждая из этих наук рассматривает различные стороны административного правонарушения — правовые, социальные, политические.

В связи с этим следует отметить, что административная деликтология исследует не вообще все, что касается нарушений административного законодательства, а определенный круг этой сферы, предусмотренный КоАП РФ.

Аргументацией самостоятельности административной деликтологии служат положения, касающиеся предмета полицейского права<sup>1</sup>. Характерно, что полицейское право представляло собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере только полицейской деятельности, т.е. деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц, протекающую вне рамок уголовного и уголовно-исполнительных процессов<sup>2</sup>.

Таким образом, уже российскими полицейстами выделялись в самостоятельный вид общественные отношения, регулируемые нормами полицейского права. Эти отношения преимущественно возникают в сфере охраны общественного порядка и связаны с его охраной. Субъектами таких отношений являются надзорно-контрольные органы. Применительно к предмету нашего исследования к ним относятся основные службы и подразделения полиции (участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, подразделения по делам несовершеннолетних). Указанные субъекты осуществляют свою деятельность только им присущими формами и методами.

---

<sup>1</sup> См.: *Андреевский И.Е.* Полицейское право. Т. 1: Введение. Ч. I: Полиция безопасности. СПб., 1874. С. 1, 17–21; *Гессен В.М.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907; *Ивановский В.В.* Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. Харьков, 1915.

<sup>2</sup> См.: *Соловей Ю.П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 410.

Административная деликтология тесно связана с криминологией, и это очевидно, поскольку последняя выработала богатейший понятийный аппарат, касающийся сферы предупредительной деятельности. Вместе с тем следует отметить, что предмет их исследований хотя и близок, в то же время имеет различия. Основное разграничение, на наш взгляд, проходит в правовой сфере — административная деликтология изучает четко нормативно обозначенный и достаточно значительный блок социальных явлений, составляющий в совокупности административную деликтность, отличную от преступности по правовым и социальным характеристикам, а также формам и методам предупреждения этих негативных явлений.

Между тем в научной юридической литературе о содержании административной деликтологии нет единого мнения. С одной стороны, допускается отождествление терминов «предупреждение административных правонарушений» и «профилактика административной деликтности»<sup>1</sup>, с другой — не проводится различия между профилактикой и предупреждением конкретных административных проступков<sup>2</sup>.

Одни авторы считают профилактику административной деликтности как самостоятельный вид предупреждения правонарушений<sup>3</sup>.

По мнению Е.С. Жигарева, этот вид деятельности следует рассматривать как «часть предупредительной работы, направленной на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению, включающую в себя и систему административно-правовых мер (общих и специальных), применяемых полицией и иными государственными органами и учреждениями, а также общественными организациями к правонарушителям»<sup>4</sup>. Существует и точка зрения, суть которой сводится к изучению единой природы преступлений и административных правонарушений<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Колтаков В.К.* К истории возникновения и развития общественных начал в управлении административной деликтности // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 174.

<sup>2</sup> См.: *Мельник Н.Г.* Причины и профилактика административно наказуемых нарушений паспортной системы // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 134.

<sup>3</sup> См.: *Ремнев В.И.* Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 6—7.

<sup>4</sup> *Жигарев Е.С.* К вопросу о профилактике административных проступков // Проблемы профилактики правонарушений в развитом социалистическом обществе. М., 1982. С. 85.

<sup>5</sup> См.: *Лозбяков В.П.* Указ. соч. С. 21—31.

Как это ни парадоксально, но каждое из приведенных суждений, на наш взгляд, имеет право на существование. Содержание их заключается в решении задач, которые ставит перед собой исследователь. Если рассматриваются вопросы методологии — общие причины и условия правонарушений (экономические, политические, идеологические, правовые, организационные), типология правонарушителей, причины социальных отклонений и т.д., то профилактику административной деликтности можно рассматривать в принципе как самостоятельный вид предупреждения правонарушений.

Поддерживая в принципе позицию В.П. Лозбякова о единой природе преступлений и административных правонарушений, считаем необходимым сделать ряд уточнений методологического характера.

В юридической литературе указывалось, что в отличие от наук криминального цикла (криминологии, уголовной политики) проблемы причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, разработке мер по их предупреждению, исследованы весьма слабо<sup>1</sup>. Необходимо также иметь в виду, что если для криминологии ряд административных правонарушений известен под названием «фоновые», «сопутствующие», то для административной деликтологии — они предмет самостоятельного изучения в полном объеме.

В связи с этим следует согласиться с мнением Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева и В.И. Ремнева о том, что между деликтологией и криминологией нет и не может быть непреодолимой стены. Многие методы, разработанные криминологами, их выводы могут использоваться деликтологами. Иное решение проблемы противоречило бы интересам развития науки<sup>2</sup>. Однако предмет исследования деликтологии, методика решения актуальных проблем носит конкретный специфический характер. С учетом этого можно говорить о взаимодействии и взаимозависимости криминологии и деликтологии. Что же касается причинной связи между административной деликтностью и преступностью, то они, на наш взгляд, ограничиваются лишь преимущественно смежными составами правонарушений. Следует также иметь в виду, что систематичность поведения в механизмах перерастания административных проступков в преступление не является фатальной.

<sup>1</sup> См.: Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права. С. 60.

<sup>2</sup> См.: Лазарев Б.М., Лунев А.Е. Основы законодательства об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1981. № 4. С. 25.

Проведенный анализ и сделанные на его основе выводы позволяют обозначить ряд методических замечаний по содержанию терминов, обозначающих предупреждение административных правонарушений.

Предупредительная функция в криминологической литературе обозначается различными терминами: «профилактика», «предупреждение», «предотвращение», «пресечение», относительно содержания и взаимосвязи которых высказаны самые различные мнения<sup>1</sup>.

Терминологическая несогласованность и противоречивые интерпретации основных понятий в теории предупреждения преступности усугублялись введением все новых и новых терминов: «социальная профилактика», «криминологическая профилактика», «общая и частная превенция», «специальное криминологическое предупреждение», «самопрофилактика» и т.д. Такое положение затрудняло использование новой информации не только практическими работниками, но и учеными-криминологами. Поэтому упорядочение и систематизация понятийно-терминологического аппарата в теории предупреждения преступлений и правонарушений является одной из наиболее важных задач как криминологии, так и деликтологии.

В связи с этим мы выделяем два направления исследования: анализ логического процесса образования понятий, включающий раскрытие смыслового содержания соответствующих терминов, и изучение содержания и сущности явлений действительности, отражаемых в данных понятиях. Важнейшей предпосылкой решения данной задачи является краткое рассмотрение процесса формирования некоторых основных понятий в теории предупреждения преступности.

Интенсивное развитие криминологии, отмеченное в 1960-е годы, позволило наметить некоторые подходы к формированию понятийного аппарата предупреждения преступности. Один из таких подходов был предложен А.А. Герцензоном, который, рассматривая предупреждение преступлений в широком смысле, признавал, «что оно предполагает осуществление целой системы государственных и общественных мер, мер воспитательного, культурного, экономического характера, сочетающихся в необходимых случаях с мерами принуждения (уголовного наказания, административного и дисциплинарного взыскания)»<sup>2</sup>. Подобный подход получил широкое распространение и в последующие годы<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Аванесов Г.А.* Криминология. Прогностика. Управление. Горький, 1975. С. 102.

<sup>2</sup> *Герцензон А.А.* Теоретические предпосылки изучения преступности // Вопросы методики изучения и предупреждения преступлений. М., 1962. С. 512.

<sup>3</sup> См.: *Игошев К.Е., Устинов В.С.* Введение в курс профилактики правонарушений. Горький, 1973. С. 197.

Следует отметить, что в юридической литературе отдельными авторами предпринимались попытки по упорядочению формулировок и терминов, обозначающих предупредительную функцию<sup>1</sup>.

Анализ имеющихся точек зрения позволяет констатировать, что, несмотря на некоторые разночтения в терминологии, объединяющим, на наш взгляд, является то, что предупредительная деятельность представляется как динамично развивающийся процесс познания действительности.

Можно согласиться с мнением авторов, что понятия «предупреждение правонарушений» и «профилактика правонарушений» используются как равнозначные. И эта деятельность осуществляется на таких стадиях антиобщественного поведения конкретных лиц, как аморальные поступки, дисциплинарные, административные, гражданско-правовые правонарушения, а также при обнаружении умысла на совершение преступления<sup>2</sup>. Например, в четырехтомном «Словаре русского языка» термин «предупредить» означает «заблаговременно устранить то, что угрожает, помешать осуществиться чему-либо»<sup>3</sup>. Аналогичное толкование этого термина содержится и в других словарях<sup>4</sup>.

Близким по смыслу к термину «предупреждение» является термин «профилактика». «Большая советская энциклопедия» дает такое ее определение: «Совокупность мероприятий по предупреждению заболеваний, предотвращение неполадок механизмов и т.п.»<sup>5</sup>. Подобным образом выделяя наиболее существенный признак — «совокупность предупредительных мероприятий», определяется профилактика в словарях иностранных слов и других лингвистических изданиях<sup>6</sup>.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что профилактику административных деликтов можно рассматривать как самостоятельное звено, не входящее в предмет криминологии. И если такая деятельность направлена на предупреждение правонарушений, то содержание этой деятельности полностью охватывается профилактикой (предупреждением) административных деликтов.

---

<sup>1</sup> См.: *Лекарь А.Г.* Основные проблемы теории и практики предотвращения преступлений органами охраны общественного порядка // Труды Высшей школы МООП СССР. М., 1968. Вып. 21. С. 12.

<sup>2</sup> См.: *Мицьковский Г.М., Арзумян Т.М.* и др. Предупреждение преступлений. М., 1962. С. 19.

<sup>3</sup> *Словарь русского языка*: В 4 т. Т. 3. М., 1983. С. 368.

<sup>4</sup> См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1982. С. 390; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1972. С. 534.

<sup>5</sup> *Большая советская энциклопедия*. М., 1975. Т. 35. С. 156.

<sup>6</sup> См.: *Словарь иностранных слов*. М., 1979. С. 416.



В связи с этим представляется важным отметить позицию Е.В. Додина, который считает, что сформулированная в законе задача устранения в ходе административной юрисдикционной деятельности причин административных проступков вполне реальна, если изолированно оценивать причины административной деликтности, отличающиеся от причин преступности<sup>1</sup>.

Вместе с тем в дальнейшем Е.В. Додин уточняет свою позицию: «Административная деликтология, как и криминология, имеет своим предметом общественные явления, вызванные противоправным поведением. Эти явления перекрещиваются либо соприкасаются, порождены порой одними и теми же причинами, поэтому и методы их изучения совпадают, либо очень близки»<sup>2</sup>.

Таким образом, Е.В. Додин учитывает взаимообусловленность многих форм противоправного поведения, профилактика которых, по его мнению, имеет единую первооснову и должна основываться на единых подходах.

Аналогичной позиции придерживаются и другие исследователи<sup>3</sup>.

Не отрицая верности общего подхода к исследованию причин противоправного поведения, вместе с тем сделаем оговорку, что, когда речь идет об административной деликтологии, следует иметь в виду причины поведения, нормативно обусловленные конкретными нормами КоАП РФ.

Анализ приведенных точек зрения и существующей практики предупреждения административных правонарушений позволяет нам выделить следующие *составляющие предмета административной деликтности*.

1. Первая связана с тем, что ее предмет составляет не все, что касается вообще нарушений административного законодательства, а четко нормативный обособленный блок правонарушающего поведения, определенный действующим КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации (нормативный аспект), который является предметом изучения науки административно-деликтного права.

2. Вторая составляющая связана с исследованиями причин и условий совершения административных правонарушений, личности деликвентов и разработкой методик изучения динамики, структуры и состояния административной деликтности, а также форм и мето-

<sup>1</sup> См.: Додин Е.В. Методика изучения причин административных правонарушений // Советское государство и право. 1983. № 11. С. 30.

<sup>2</sup> Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 36.

<sup>3</sup> См.: Остапенко А.И. Административная деликтность в области охраны общественного порядка и ее профилактика органами внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1983. С. 14.

дов профилактики административных правонарушений (социальный аспект), являющихся предметом изучения науки административной деликтологии.

3. Содержание третьего блока исследования административной деликтологии определяется тем, что административные правонарушения (деликтность) являются деструктивным явлением российского общества (ежегодно органами внутренних дел привлекаются к административной ответственности десятки миллионов граждан) и государство не может не реагировать соответствующим образом на их сокращение (политический аспект), что должно стать одной из основных задач науки административной политики.

Таким образом, приемлемое научное обеспечение административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и других субъектов административной юрисдикции (равно как и профилактики административной деликтности. — *Н.П.*) возможно при использовании потенциала всех административно-деликтологических наук: административно-деликтологического права, административной деликтологии и административной политики<sup>1</sup>.

Административная деликтология, как новое направление исследования административной деликтности в четко нормативной обособленной сфере (КоАП РФ) призвана исследовать:

а) динамику и структуру административных правонарушений на территории района города, города, области, края, автономного округа, республики и в целом по России;

б) причины административной деликтности как явления в целом, так и составляющих ее частей, а также условий, способствующих совершению конкретных административных правонарушений;

в) личность деликвентов, совершивших административные правонарушения;

г) содержание и направленность мер по предупреждению административных правонарушений.

Изучение статистики для деликтологии имеет важное значение, поскольку при определенных моментах (длительности получения информации) количественные показатели характеризуют качественную природу предупредительного процесса. Так, например, по данным некоторых исследований, масштабы регистрируемых в России административных правонарушений свидетельствуют о тенденциях их роста. При наличии достоверной статистической информации можно прогнозировать тенденции административной деликт-

---

<sup>1</sup> См.: *Шергин А.П.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел: проблемы научного обеспечения // *Материалы науч.-практ. конф.* 10 апреля 2000 г. М., 2000. С. 93.

ности в целом, отдельных ее видов, географии распространения. Административная деликтология призвана также дать прогноз эффективности использования соответствующих форм и методов профилактики. Но следует иметь в виду, что статистические данные сами по себе не могут в полной мере раскрыть сущность явлений. Объяснение качественных свойств различных фактов, вызывающих совершение административных правонарушений, предполагает обращение к изучению как общих причин и условий, способствующих совершению административных деликтов, так и причин конкретных правонарушений, условий, способствовавших им.

Важную роль в механизме противоправного поведения занимает личность правонарушителя. Поэтому выявление субъективной детерминации административно-деликтного поведения конкретного правонарушителя необходимо рассматривать в связи с причинами и условиями правонарушений.

Важным направлением административной деликтологии следует считать и разработку рекомендаций, направленных на предупреждение административных правонарушений, повышение эффективности борьбы с ними. Причем дифференциация различных направлений профилактики должна обуславливаться особенностями объекта воздействия. На наш взгляд, в этом процессе стержневой основой должна стать проблема раннего предупреждения. Его содержание состоит в осуществлении профилактического воздействия на первых, сравнительно ранних этапах возникновения и функционирования деликтологических факторов, включая и деликтологические черты личности.

Выделение стадий раннего предупреждения имеет, по нашему мнению, объективные предпосылки. Ими являются: реальные различия в степени криминогенности негативных явлений, коренящихся в личности, а также различных сферах социальной жизни, могущих в определенных условиях повлечь совершение административных правонарушений и преступлений; воздействие на относительно слабо развитые деликтологические факторы может дать более быстрые результаты; оно требует меньших усилий и по своей природе является более щадящим для личности и социальной группы; предупредительный характер раннего воздействия зачастую является более выраженным.

Надо иметь в виду, что раннее предупреждение связано и с собственными, лишь ему присущими трудностями. При его осуществлении осложняются вопросы правовой регламентации профилактических мер, ибо эти меры труднее связать с поведением деликтной личности или недостатками в конкретной области. Сложнее решаются вопросы распознавания деликтологических черт и явлений.

Возникают психологические трудности установления контактов с деликтной личностью и обеспечения ее благожелательного отношения к ранней профилактике. Наконец, сложнее определить рациональность и эффективность расходования сил и средств на проведение ранних профилактических мероприятий, ибо их результаты интегрируются в действии многих социальных процессов и мероприятий.

В связи с этим возникает задача дальнейшей разработки правовой регламентации деликтологии, ее организационных начал и места в системе профилактики, исследования тактических, психологических и иных аспектов осуществления предупредительных мер, определения эффективности и решения иных вопросов, тесно связанных с проблемой раннего распознавания деликтологических факторов<sup>1</sup>.

Административная деликтология должна основываться на следующих общих началах:

- соблюдении конституционных прав личности;
- соответствии принимаемых административных мер уровню состояния и содержания деликтологических факторов;
- научной обоснованности предупредительного воздействия;
- профессионализме и компетенции субъектов административной юрисдикции;
- широком участии общественности.

Анализ кодификаций административно-деликтологического законодательства (1984 и 2002) свидетельствует в пользу разработки проблемы административной деликтологии, поскольку обозначился самостоятельный предмет такого изучения. Общеизвестно, что любая наука возникает лишь тогда, когда объективно и субъективно из всеобщей связи явлений действительности может быть выделен ее собственный, относительно самостоятельный предмет. Это в полной мере относится и к административной деликтологии, предметом изучения которой является административная деликтность.

Общеизвестно, что в науковедении центральным звеном является разрешение проблемы, связанной с более или менее точным ее наименованием. В нашем случае, как выше указывалось, это можно назвать учением об административной деликтологии.

Таким образом, административно-деликтологический аспект включает комплекс мер, направленных на устранение деликтологических факторов, коренящихся как в личности, так и вне ее, т.е. охватывает меры общей и индивидуальной профилактики.

---

<sup>1</sup> См.: Гензюк Э.Е. Административная деликтология: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 29.

### 3.2. Административная деликтность: причины и условия

Общеизвестно, что комплексность и междисциплинарность изучаемых явлений является требованием современного научного познания. Следовательно, дифференциация наук, их специфика не исключают, а, наоборот, предполагают наличие в них элементов синтетичности, проявляющихся в процессе комплексного исследования сложноорганизованных объектов, к которым относится и рассматриваемая проблема. И.И. Карпец, например, указывал на необходимость самой тесной интеграции наук, изучающих закономерности преступности, со всеми науками, занимающимися обществом<sup>1</sup>.

Отечественные ученые-административисты также подчеркивали, что борьбу с административными деликтами нельзя сводить только к наложению наказаний на лиц, их совершивших. Такой подход ориентирует исследователей на изучение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, и на выработку практических рекомендаций по их устранению. Это, как справедливо отметили Б.М. Лазарев и А.Е. Лунев, предполагает укрепление контактов ученых-административистов с учеными-криминологами, поскольку, «во-первых, некоторые из них вышли за рамки предмета своей науки, и формулируют общую теорию права правомерного и противоправного поведения. Во-вторых, административисты в ряде случаев могут использовать по аналогии методику, разработанную криминологами. В-третьих, причины многих преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, одни и те же или, по крайней мере, очень схожи»<sup>2</sup>.

Результаты многолетних исследований показывают, что на формирование личности правонарушителя оказывает влияние и фактор системности совершения им административных деликтов. В правовом плане предшествующее поведение личности, количество совершенных правонарушений могут быть квалифицирующим признаком, т.е. обстоятельством, отягчающим ответственность, поскольку характеризуют повышенную степень общественной опасности противоправного деяния, в том числе преступления. Особенно это проявляется при совершении преступлений, однородных по своей сущности с отдельными видами административных правона-

<sup>1</sup> См.: Карпец И.И. Преступность как реальность // Вопросы философии. 1989. № 5. С. 97.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М., Лунев А.Е. Основы законодательства об административных правонарушениях. С. 25.

рушений: мелкое хулиганство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, побои, истязание<sup>1</sup>.

Таким образом, можно утверждать наличие определенной причинной связи между административной деликтностью и преступностью. Методологическое значение данной парадигмы заключается в том, что изучение причин различных по степени общественной опасности деяний позволяет более глубоко понять их природу и противопоставить им сознательно разработанные профилактические мероприятия<sup>2</sup>.

Между тем анализ научных источников, в которых освещались те или иные аспекты причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, позволяет констатировать определенный дефицит теоретических знаний в исследуемой области:

1) обращает на себя внимание недостаток публикаций по данной проблеме;

2) по нашему мнению, в некоторых работах допускается смешивание причин, условий и обстоятельств, способствующих совершению административных правонарушений;

3) отмечается порой автоматическое перенесение криминогенных детерминант в сферу административной деликтности;

4) отдельные позиции отечественных деликтологов по исследуемой проблеме уже не полностью соответствуют современным реалиям.

Так, например, А.П. Столбовой к наиболее типичным причинам административной деликтности относит: недостаточный уровень правовой осведомленности граждан и должностных лиц о нормах административного права, и в первую очередь установленных в сфере управленческой деятельности государства; недостатки административно-правового воспитания трудящихся; влияние негативно-общественной среды; тунеядство; бытовую и трудовую неустроенность и т.п.<sup>3</sup> Разумеется, нельзя полностью отрицать возможность влияния перечисленных явлений и процессов на административную деликтность в целом и на отдельные виды административных правонарушений. Однако автор не привел соответствующих данных,

---

<sup>1</sup> См.: Лозбяков В.П. Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1995.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М., 1976. С. 8.

<sup>3</sup> См.: Столбовой А.П. Административно-предупредительные меры милиции как средство борьбы с правонарушениями в условиях развитого социализма: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1984. С. 8.

подтверждающих наличие в данном случае каких-либо причинных связей.

В свою очередь, И.К. Петрунина, анализируя результаты такого вида административных правонарушений, как нарушения правил торговли водкой и другими спиртными напитками, указывает, что причинами этих правонарушений являются «связанные с личностью правонарушителя — стремление к наживе, пренебрежение установленными правилами, беспечность, желание выполнить план товарооборота любой ценой; а связанные с определенной служебной ситуацией — бесконтрольность, низкий уровень пропаганды административного законодательства, недостаточная эффективность применения мер административной ответственности»<sup>1</sup>. И далее автор пишет, что «знание совокупности общих и конкретных причин административных проступков в торговле, выражающей сложную взаимосвязь объективных и субъективных факторов и обстоятельств при нарушениях законности, позволяет сделать вывод о непосредственных причинах административных проступков в этой отрасли, которыми является сложившаяся ситуация»<sup>2</sup>.

Определяющая роль конкретной ситуации при совершении административных правонарушений и преступлений отмечается как деликтологами, так и криминологами<sup>3</sup>. Вместе с тем позиции исследователей в обосновании данного феномена не однозначны. Если криминологи доказывают на достаточном эмпирическом материале механизм воздействия ситуации на потенциального преступника, то в большинстве научных работ, посвященных административной деликтологии, до настоящего времени отсутствуют данные, свидетельствующие о наличии именно причинных связей между ситуацией и административным правонарушением.

В административно-правовой науке свое место нашла и точка зрения, суть которой заключается в том, что причины отдельных административных правонарушений лежат в личностных свойствах правонарушителя.

В связи с этим Н.Г. Мельник, исследуя действия лиц, нарушивших паспортный режим, указывает на то, что этому контингенту нарушителей присущи устойчивые и постоянные намерения к нарушению именно этих деликтов, следовательно, говорить о ка-

<sup>1</sup> Петрунина И.К. К вопросу о причинах административных правонарушений в торговле // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 84.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Антонян Ю.М. Роль конкретной жизненной ситуации в совершении преступления. М., 1973.

кой-то возникшей ситуации, выступающей в качестве кратковременного обстоятельства, обусловившего противоправное поведение, вряд ли можно<sup>1</sup>. По мнению Н.Г. Мельника, «причиной административных проступков, родовым объектом которых является паспортная система, является деформация личности. Несомненно, в совершении административных проступков велика роль конкретной жизненной ситуации, но в данном случае она выполняет не роль причины, а условия, способствующего совершению правонарушения»<sup>2</sup>.

Анализ научных источников, касающихся вопросов причин и условий совершения административных правонарушений, дает основание рассмотреть вопрос об их классификации.

Учеными-административистами предпринимались попытки так или иначе классифицировать причины и условия правонарушения. Причем предпринимавшиеся попытки были именно попытками построения классификации, относящейся к эмпирическому уровню познания, и выступали как средство первоначального упорядочения всего многообразия эмпирических данных. В административной деликтологии одним из первых осуществивших классификацию причин и условий правонарушений можно назвать В.И. Ремнева. В соответствии с предложенной им классификацией выделяются: «общие причины и условия правонарушений (экономические, политические, идеологические, правовые, организационные, культурно-воспитательные); причины и условия, связанные с определенной служебной ситуацией (недостатки контроля, безнаказанность нарушителей, «давление сверху», попустительство нарушителям со стороны руководителей и т.п.); обстоятельства, связанные с личностью правонарушителя, во-первых, должностного лица (такие, например, как недостатки в служебной квалификации, игнорирование закона, ложное понимание «интересов дела», стремление выполнить план «любой ценой» и т.д.); во-вторых, для гражданина, не являющегося должностным лицом (низкий образовательный и культурный уровень, ценностные ориентации, пренебрежение к закону и т.д.)»<sup>3</sup>.

Далее В.И. Ремнев поясняет, что предпринятая им классификация основана на специфичности должностных проступков, которая связывается «не только с той особой социальной ролью, которую

---

<sup>1</sup> См.: Мельник Н.Г. Причины и профилактика административно-наказуемых нарушений паспортной системы // Административно-деликтные отношения. Киев, 1979. С. 132.

<sup>2</sup> Там же. С. 133.

<sup>3</sup> Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 13.



играют государственные служащие, с кругом их прав, обязанностей, особой ответственностью, но и со служебной ситуацией, которая может как препятствовать правонарушению, так и порой способствовать ему»<sup>1</sup>. С точки зрения теории с такой позицией В.И. Ремнева в принципе можно согласиться. Однако она, к сожалению, не подкрепляется результатами исследований. Поэтому вопрос о наличии специфики в причинах должностных проступков является, на наш взгляд, дискуссионным. К тому же в приведенной классификации не определен критерий, положенный в ее основу.

В административно-правовой литературе встречаются и другие подходы к классификации причин и условий совершения правонарушений. Одни авторы предлагают двухступенчатую классификацию: причины и условия административной деликтности в целом; причины конкретных групп административных правонарушений<sup>2</sup>. Другие, не говоря о классификации, приводят наиболее типичные причины административных правонарушений: недостаточный уровень правовой осведомленности граждан и должностных лиц о нормах административного права, недостатки административно-правового воспитания граждан, недостаточное внимание к профилактике, влияние негативной антиобщественной среды и т.д.<sup>3</sup>

Анализ научных источников позволяет сделать следующие выводы методологического характера. Изложенные точки зрения на причины и условия административных правонарушений являются операциональными, поскольку расширяют наши познания в этом направлении. Однако следует обратить внимание на то обстоятельство, что до настоящего времени не выработано определенной системы классификации причин и условий административной деликтности. За исключением некоторых общетеоретических работ, посвященных раскрытию отдельных закономерностей всей совокупности правонарушений<sup>4</sup>, концептуальные основы детерминации административной деликтности остаются малоразработанными. Тем более что само понимание причинности по-разному трактуется отдельными авторами.

При решении отмеченной исследовательской задачи мы исходили из того, что каждая вещь, каждое явление имеет в реальной действительности свое основание.

Без понятия «основание» («основа») невозможно логично и убедительно воспроизвести и объяснить все необходимые свойства и

<sup>1</sup> Ремнев В.И. Указ. соч. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Мельник Н.Г. Указ. соч. С. 131—132.

<sup>3</sup> См.: Столбовой А.П. Указ. соч. С. 6—9.

<sup>4</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М., 1976.

связи, характерные для исследуемого объекта, а вместе с этим и раскрыть его сущность. Выступая в качестве определяющего свойства или отношения, «основа» существенным образом влияет на все другие необходимые стороны и связи объекта, обуславливает соответствующее их изменение, направление функционирования и развития. Опираясь на основу, можно объяснить и представить в органической взаимосвязи всю совокупность необходимых сторон и тем самым в системе идеальных образов, понятий воспроизвести сущность исследуемого объекта<sup>1</sup>.

Таким образом, «основание — это некое базисное знание о соответствующих объектах, выступающих как начало научной системы, как отправной пункт в их дальнейшем исследовании. В этом смысле основание выступает одновременно и как гносеологическое, и как онтологическое значение»<sup>2</sup>.

В интересующем нас смысле основание как свойство, определяющее то или иное явление и объясняющее, почему оно существует, мы рассматриваем через причины правонарушений<sup>3</sup>.

В соответствии с категориями общего, особенного и единичного можно выделить три уровня деликтологических оснований, объясняющих существование такого социального явления, как административные правонарушения. На первом из них находятся те явления общественной жизни, которые вызывают причины всех видов негативных явлений, в том числе преступности и административной деликтности.

На определенном этапе развития нашего общества выделялись следующие причины этих негативных явлений:

- материальные и идеологические<sup>4</sup>;
- причины первого и второго порядка, общие причины и причины конкретных преступлений<sup>5</sup>;
- полная и специфическая причины<sup>6</sup>; объективные и субъективные причины<sup>7</sup>.

Содержание этих причин достаточно полно раскрыто в указанной литературе. Применительно к предмету нашего исследования отметим, что на данном уровне объективная реальность оказывала

<sup>1</sup> См.: *Биялов А.К.* Об определении категорий «основа» и «основание» // *Философские науки.* 1976. № 5. С. 142.

<sup>2</sup> *Керимов Д.А.* Указ. соч. С. 91.

<sup>3</sup> *Филимонов В.Д.* Криминологические основы уголовного права. Томск: Том. гос. ун-т, 1981. С. 22.

<sup>4</sup> См.: *Герцензон А.А.* Введение в советскую криминологию. М., 1965. С. 136.

<sup>5</sup> См.: *Карпец И.И.* Проблемы преступности. М., 1969. С. 69.

<sup>6</sup> См.: *Кудрявцев В.Н.* Причинность в криминологии. М., 1968. С. 10.

<sup>7</sup> См.: *Сахаров А.Б.* О личности преступника и причинах преступности в СССР. М., 1961. С. 58.

и оказывает влияние в качестве причин на совершение правонарушений опосредованно. В определенной мере это проявляется в сфере неблагоприятных воздействий на предыдущее развитие личности<sup>1</sup>. В современных реалиях это обстоятельство дополняется деформацией снижения духовных запросов, в господстве так называемой массовой культуры в сферах массовой информации, на телевидении, кинематографе, в печати, где прямо или в завуалированной форме пропагандируются насилие, секс, стремление к наживе и т.п.<sup>2</sup>

На уровне особенного деликтологические основания в качестве причин правонарушений проявляются, на наш взгляд, в определенной сфере жизнедеятельности людей, под которой понимается часть общественных отношений, связанная с условиями существования и расширенного воспроизводства как производительной силы и как личности<sup>3</sup>. В данном случае речь идет о взаимосвязи семейно-бытовой сферы с образовательно-культурной сферой. Общее же их негативное воздействие на формирование личности может быть связано со следующими факторами:

а) неисполнением воспитательной функции семьи, в том числе с жестоким обращением с несовершеннолетними со стороны лиц, ответственных за их воспитание;

б) ограничением доступа несовершеннолетних к образованию и ценностям культуры;

в) разрывом между возможностями создать необходимые стартовые предпосылки для несовершеннолетних аутсайдеров (это связано с социальным положением семьи, здоровьем подростков и т.д.);

г) отсутствием гарантий трудоустройства выпускников школ, колледжей и т.п.<sup>4</sup>

На уровне единичного деликтологические основания причин совершения административных правонарушений выражаются, на наш взгляд, в существовании конкретных взаимообусловленных моментов субъективного (характерные черты и свойства личности) и ситуативного (место, время и т.п.) порядка, которые их порождают.

Важнейшим элементом в механизме противоправного поведения являются условия, которые определяются как «существенный

<sup>1</sup> См.: *Антоян Ю.М.* Социальная среда и формирование личности преступника. М., 1975. С. 5.

<sup>2</sup> См.: *Кудрявцев В.Н.* Концептуальные основы профилактики правонарушений // Материалы Всерос. науч.-практ. конф. по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. С. 10.

<sup>3</sup> См.: *Философская энциклопедия.* М., 1960. Т. 1. С. 206.

<sup>4</sup> См.: *Кобзарь И.А.* Социальная и криминологическая обусловленность уголовной ответственности несовершеннолетних (теория и практика). М., 1998. С. 36.

компонент комплекса объектов (вещей, их состояний, взаимодействий), из наличия которого с необходимостью следует существование данного явления»<sup>1</sup>. Отечественными криминологами доказано, что условия сами не порождают следствия, однако способствуют возникновению и появлению причин. Следовательно, при отсутствии условий одной причины оказывается недостаточно для наступления следствия. В философской литературе выделяются сопутствующие, необходимые и достаточные условия. Данные категории, по нашему мнению, имеют значение и в деликтологическом исследовании. Так, «под сопутствующими условиями понимаются главным образом обстоятельства места и времени, не оказывающие прямого влияния на происходящее... Наибольшее значение имеют необходимые условия, без которых данное явление не могло бы наступить. Совокупность всех необходимых условий образуют достаточные условия. Когда есть достаточные условия и имеется причина, следствие наступает с необходимостью»<sup>2</sup>.

Наряду с причинами и условиями в юридической литературе используется и такой термин, как «фактор». Однако отношение к его содержанию и функциональному назначению не однозначно. Г.А. Аванесов рассматривает понятия «факторы» и «условия», порождающие преступность, как тождественные<sup>3</sup>, а Н.Ф. Кузнецова к числу условий относит такие социальные факторы, которые способствуют действию причин, но сами по себе не обладают генетическим свойством причин<sup>4</sup>.

В криминологических исследованиях известно достаточно много различных факторов большей или меньшей степени общности, расположенных на разных уровнях социальной организации общества. Анализ этих факторов указывает на то, что не все из них могут быть отнесены к числу причин и условий, способствующих совершению преступлений или их сочетанию<sup>5</sup>.

В связи с этим можно полагать, что понятие «фактор» хотя и весьма близко к понятиям «причины» и «условия», но не тождественно им. На наш взгляд, оно более широкое, чем причины и условия.

<sup>1</sup> *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983. С. 707.

<sup>2</sup> *Кудрявцев В.И.* Причины правонарушений. М., 1976. С. 18.

<sup>3</sup> См.: *Аванесов Г.А.* Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972. С. 218.

<sup>4</sup> См.: *Кузнецова Н.Ф.* Криминология как наука // Советская юстиция. 1970. № 2. С. 8.

<sup>5</sup> См.: *Горлинов К.К.* Криминологическая обстановка (методологические аспекты). М.: ВНИИ МВД СССР, 1991. С. 21.

Таким образом, следует согласиться с точкой зрения К.К. Горяинова, который считает, что «под фактором надо понимать определенное свойство социальных процессов и явлений, их взаимообусловленных сочетаний, быть двигателем, переменной в формировании и изменениях состояния криминологической обстановки»<sup>1</sup>.

Такой подход к пониманию криминогенных детерминаций позволяет, на наш взгляд, выделить в качестве оснований две группы факторов, обуславливающих совершение административных деликтов.

К первой следует отнести те из факторов, которые в малой степени зависят от деятельности органов внутренних дел и других объектов профилактики. Наиболее важными из них являются:

- объективное противоречие между экономическими потребностями и возможностями современного российского общества — отдельных социальных слоев, групп, личностей;
- общее снижение уровня жизни, а в некоторых группах социума ниже границы обеспечения физиологической выживаемости;
- определенные детерминации в области социальной психологии, находящие проявления в искаженных потребностях, интересах, целях, взглядах, нравственных ценностях и правосознании лиц, совершающих правонарушения;
- разрушение традиционных для России стереотипов поведения, общепринятых норм морали и нравственности, выражающееся в росте пьянства и наркомании, распаде семьи, правовом нигилизме, распространенности идеологии стяжательства, насилия и жестокости и др.

При оценке перечисленных факторов следует иметь в виду, что эти процессы являются определяющими для всех правонарушений, в том числе административных<sup>2</sup>. Другая группа факторов, способствующих совершению административных правонарушений, непосредственно связана с деятельностью органов внутренних дел и других субъектов профилактики. По содержанию эти факторы подразделяются:

- а) на связанные с недостатками нормативного правового обеспечения профилактической деятельности всех субъектов профилактики;
- б) факторы организационного характера.

Учитывая, что причины совершения административных правонарушений и условия, им сопутствующие, являются основными категориями, составляющими предмет административной деликто-

<sup>1</sup> См.: Горяинов К.К. Указ. соч. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 126.

логии, а также то, что в настоящее время отсутствуют конкретные исследования по данной проблематике, что представляет невозможность рассмотрения в одном исследовании влияния указанных факторов на всех субъектов профилактики даже в сфере правоохранительных органов, проиллюстрируем это на примере деятельности органов внутренних дел.

К группе факторов, связанных с организацией деятельности органов внутренних дел и оказывающих определенное негативное влияние на состояние и динамику административной деликтности, прежде всего относится низкий уровень общей и индивидуальной профилактики.

Это в первую очередь связано с тем, что органы внутренних дел часто не указывают конкретных мер, которые необходимо принять должностному лицу по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, как это следует из содержания ст. 29.13 КоАП РФ.

К числу организационных факторов, влияющих на состояние административной деликтности, относится и низкий уровень информационно-аналитического обеспечения профилактики административных правонарушений. Между тем такое обеспечение является основой для установления тенденций административных правонарушений, определения основных видов борьбы с ними и разработки наиболее эффективных профилактических мер. Анализ практики показывает, что это важное направление деятельности органов внутренних дел нуждается в существенной реорганизации. И хотя решение задачи этого плана усложняется принятием региональных законов об административной ответственности, необходима единая государственная статистическая отчетность по делам об административных правонарушениях.

Так, например, только получение статистических данных о количестве совершенных административных правонарушений и лицах, привлеченных органами внутренних дел за данные деликты, вызывает значительные трудности. Одним из важных факторов организационного характера является отношение сотрудников некоторых ведущих служб органов внутренних дел к административной деятельности как к второстепенной. Например, по результатам опроса участковых уполномоченных полиции работа по составлению протоколов, исполнению административных наказаний, наложенных за совершение нарушений общественного порядка, занимает у них до 30% рабочего времени. Однако при оценке результатов работы участковых уполномоченных полиции эта деятельность не всегда полно учитывается либо ставится на последнее место.

Определенное негативное влияние на состояние административной деликтности и ее предупреждение оказывает недостаточная ориентация практических работников органов внутренних дел на предупреждение административных правонарушений. В частности, следует отметить, что профилактическая работа в этом направлении ограничивается в основном составлением справок пространного характера. Практически отсутствует работа по изучению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, внесению конкретных предложений в инстанции по их сокращению. Не случайно, что в протоколах по делам об административных правонарушениях не указываются причины и условия их совершения. Причем только в каждом четвертом случае органами внутренних дел направлялись сообщения в соответствующую инстанцию о фактах совершения административных правонарушений, а предусмотренные ст. 29.13 КоАП РФ предложения не вносились.

К факторам организационного характера относится низкий уровень пропаганды административного законодательства. Результаты исследования указывают на достаточно высокий процент лиц, которые совершают административные деликты из-за незнания законодательства.

Завершая анализ факторов, влияющих на административную деликтность, отметим, что «попыток дать перечни факторов, в той или иной степени положительно или отрицательно влияющих на правонарушения, предпринималось в нашей юридической литературе немало. Количество называемых факторов различной степени детализации колеблется от нескольких десятков до сотен. Однако практическое использование таких разработок всегда наталкивалось на непреодолимые трудности. Эти трудности заключались в том, что информация о факторах, которую нужно собирать, была чрезвычайно обширной, а связь факторов с правонарушениями и механизм их взаимодействия — неясными»<sup>1</sup>.

Таким образом, рассмотренные факторы, на наш взгляд, являются определяющими с точки зрения совершенствования деятельности органов внутренних дел. Их устранение либо нейтрализация позволят в целом улучшить административно-правовую деятельность органов внутренних дел и профилактику административных правонарушений.

---

<sup>1</sup> Романов Г.А. Информационное обеспечение управления профилактической деятельностью органов внутренних дел // Профилактика правонарушений. М., 1980. Вып. 11. С. 15.

Проведенный анализ между тем позволяет обратить внимание на следующие моменты.

1. При исследовании социальных явлений вряд ли стоит искать или выделять, на наш взгляд, какую-то общую «основную» или «главную» причину, которая бы исчерпывающе объясняла происхождение административной деликтности.

2. Не имеет перспективы и создание универсального каталога причин административной деликтности, поскольку между ситуацией и правонарушением всегда стоит личность во всем ее многообразии. Таким образом, любое правонарушение — это один из возможных вариантов поведения человека.

Поэтому не случайно, что в познании механизма противоправного поведения важная роль отводится данным о личности правонарушителя. Ее изучение имеет научное и практическое значение, поскольку без знания тех, кто совершает деликты, невозможно их эффективно предупреждать.

### 3.3. Личность нарушителя административно-правовых норм как объект деликтологического исследования

Методологической основой для изучения личности деликвента являются положения отечественных социологов, указывающих, что личность есть воплощение отдельных индивидуально неповторимых черт и свойств, в которых отражается индивидуальный жизненный путь человека, его индивидуальное бытие, обусловленное конкретным содержанием его семейных и бытовых, производственных и иных отношений и связей, т.е. микросреды, в которой он живет, действует и формируется как личность<sup>1</sup>.

Следовательно, личность административных правонарушителей, как и всякая личность, также включает в себя определенную систему нравственно-психологических свойств:

- взгляды;
- побуждения;
- убеждения;
- установки;
- жизненные цели и ожидания;
- интеллектуальные, эмоциональные и волевые особенности и т.д.

Между тем в юридической литературе отмечалось, что при сравнении форм правонарушений с формами правомерного поведения нельзя провести строгой «зеркальной симметрии, ибо разнообразно-

<sup>1</sup> См.: *Краткий словарь по социологии* / Под ред. Д.М. Гвишиани, Н.И. Лапина; Сост. Э.М. Коржева, Н.Ф. Наумова. М., 1989. С. 142.



стей правомерного поведения больше и по своему содержанию они не являются исчерпывающими, в то время как противоправное поведение строго ограничено рамками закона»<sup>1</sup>.

Таким образом, вопрос о связи конкретных особенностей личности с ее противоправным поведением чрезвычайно сложен и деликатен. Вполне естественно, что, до его окончательного решения еще далеко.

Методологическое значение имеет положение отечественных исследователей, отражающее, что, «какие бы экономические и социальные процессы в обществе ни происходили, они сказываются на поведении людей, в том числе на антиобщественном, исключительно через их сознание, через взгляды и интересы, цели и мотивы, ценностные ориентации»<sup>2</sup>.

Из этого следует, что реальное поведение конкретного индивида есть результат преломления социальных требований и норм в индивидуальных особенностях его психической организации и нравственной структуры. Можно предположить, что «социально обусловленная психологическая индивидуальность служит своеобразным «фильтром», как бы пропускающим одни и не пропускающим другие ценностные ориентации, фактически и регулирующим выбор форм поведения»<sup>3</sup>.

Для профилактики административных правонарушений представляется важным вопрос научно обоснованного поиска определяющих черт («доминант») личности деликвента с определенной степенью вероятности, обуславливающей именно противоправный выбор поведения. Отечественными психологами в разное время выдвигалось несколько таких «доминант», на основе которых строились психологические концепции личности: отношения (В.Н. Мясищев), значения и смысла (А.Н. Леонтьев), установки (Д.Н. Узнадзе), значимости (Н.Ф. Добрынин), системы принципов (С.Л. Рубинштейн)<sup>4</sup>.

У криминологов наибольшую распространенность получила концепция антиобщественной установки, с помощью которой реконструировались механизмы преступного поведения, определялись типы преступников<sup>5</sup>.

Такой подход, по нашему мнению, возможен лишь применительно к административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 198.

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. С. 191.

<sup>3</sup> Лозбяков В.П. Указ. соч. С. 34.

<sup>4</sup> См.: Там же.

<sup>5</sup> См.: *Криминальная мотивация* / Под общ. ред. В.Н. Кудрявцева. М.: Наука, 1986. С. 103.

КоАП РФ), где прослеживается определенное единство причинно-следственного комплекса и психологических истоков с преступлениями. Следует согласиться с мнением Э.Е. Гензюка, указывающего, что в целом для объяснения социально-психологического механизма совершения административного проступка концепция установки малопродуктивна. Разумеется, что изложенное в полном объеме не объясняет, почему, например, каждый сотый становится субъектом преступления, в то время как девяносто девять человек совершают административные правонарушения<sup>1</sup>.

В связи с этим важно обратиться к рассмотрению вопроса о возможности конструирования общего понятия личности правонарушителя. По мнению В.Н. Кудрявцева, «формальное понятие личности правонарушителя сконструировать нетрудно, это личность человека, совершившего правонарушение. Но и ценность этого понятия невелика. Вопрос состоит в том, какими чертами отличается эта личность, что о ней можно сказать помимо того, что уже выражено в определении (совершение правонарушения). А именно на этот вопрос ответить труднее, прежде всего потому, что понятие правонарушения весьма широко и диапазон его разновидностей велик и разнообразен. Одно дело преступник-рецидивист, совершивший умышленное убийство, другое — пешеход, неправильно перешедший улицу, третье — квартиросъемщик, просрочивший очередной платеж. Все они — правонарушители, но можно ли сказать, что они обладают одними и теми же чертами личности? Конечно, нет»<sup>2</sup>.

Другая связанная с этим трудность содержательного определения личности административного правонарушителя, по нашему мнению, состоит в отсутствии достаточных научных исследований разных категорий административных деликвентов. В силу этих обстоятельств содержательное определение и общую характеристику личности нарушителя административно-правовых норм можно дать, в основном опираясь на административно-деликтологические исследования и разработанные здесь понятия и категории.

Однако и сегодня ясно, что выявление признаков, характеризующих особенности социально-психологического механизма административно-деликтологического поведения, связано с раскрытием внутренней структуры личности нарушителя административно-правовых норм. Эта структура может быть проанализирована с учетом многочисленных представлений об общей структуре лично-

<sup>1</sup> См.: Гензюк Э.Е. Указ. соч. С. 107.

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. С. 189.

сти, развитых в психологической науке<sup>1</sup>. При этом, полагаем, в отличие от криминологов, изучающих противоправное поведение пусть значительной в своем количестве, но все же части населения, административная деликтология обладает несравнимо большими возможностями в применении психологических знаний, теорий, концепций для изучения социально-психологических особенностей поведения делинквентов. Объясняется это, очевидно, крайне высокой степенью распространенности административной деликтности среди всех социальных групп.

Вместе с тем представляется, что во избежание дилетантизма при рассмотрении психологических феноменов тем, кто будет вести административно-деликтологические научные поиски, следует обратиться к практике междисциплинарных исследований<sup>2</sup>.

Для проведения таких работ необходим контакт между административной деликтологией и психологией (социальной психологией). Результат, полученный в таком случае, позволит проникнуть в суть социально-психологических процессов и явлений, найти те характеристики, которые не могут быть выявлены в отдельности ни административной деликтологией, ни психологией.

Принимая во внимание общие подходы к исследованию структуры личности, в основу административно-деликтологического анализа может положена такая схема, которая наиболее полно способна ответить на вопросы, поставленные административной деликтологией. А эти вопросы сводятся к объяснению того, почему данный человек совершил правонарушение, как это деяние следовало бы предупредить.

С учетом этих соображений представляется возможным выделять следующие основные элементы структуры личности нарушителя административно-правовых норм:

1) социально-демографическая и правовая характеристика личности (социальное положение, пол, возраст, образование, семейное положение, профессия, характер совершенного проступка; наличие административного наказания, судимость);

2) нравственно-психологическая характеристика (система ценностных ориентаций, потребности и интересы, уровень правосознания и т.д.);

3) социальное поведение (отношение к социальной группе, связь с антиобщественными элементами, самооценка)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Платонов К.К.* Психологическая структура личности // *Личность при социализме.* М., 1974. С. 69

<sup>2</sup> См.: *Стефанов Н.* Общественные науки и социальная технология. М., 1976. С. 99.

<sup>3</sup> См.: *Кудрявцев В.Н.* Указ. соч. С. 191.

Разумеется, предложенная структура одна из возможных, поскольку исчерпывающий перечень характерных черт личности всех правонарушителей дать невозможно, потому что он не существует; в большинстве случаев, нет четкой границы между ними и законопослушными гражданами, которые хоть раз, но совершили административный проступок. Важнее другое: «выявить основные и характерные особенности личности, делающие подобные и иные нарушения реальностью, а также обратить внимание на те черты общественной психологии, которые создают для них благоприятные условия»<sup>1</sup>.

Рассмотренные положения имеют важное методическое значение, поскольку перечень основных признаков личности правонарушителя позволяет в определенной мере ответить на поставленные выше вопросы, и вместе с тем они достаточно просты для изучения по материалам административных дел и иным документальным данным о совершенных правонарушениях.

Анализ эмпирических данных показал, что административные правонарушения в сфере общественного порядка часто мотивированы и целенаправленны. Методологическое значение изучения этой направленности заключается в анализе тенденций административной деликтности.

Под мотивационной сферой личности понимается вся «совокупность ее мотивов, которые формируются и развиваются в течение ее жизни»<sup>2</sup>.

Как отмечает В.В. Лунев, «мотивационная сфера является «центром» внутренней структуры личности, интегрирующим ее активность»<sup>3</sup>. Исходя из анализа побудительных мотивов, известных юридической науке<sup>4</sup>, имеющейся в соответствии с административным законодательством системы административных проступков, изучения субъективной стороны административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.1 и 20.20 КоАП РФ, с определенной степенью условности можно выделить следующие мотивы:

- агрессивно-эгоистические;
- абсолютизация идеи самоутверждения, реализация имеющихся потребностей и интересов в любых формах;
- самоутверждение в тех формах, которые возможны для лица в конкретных ситуациях;

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 192.

<sup>2</sup> Ломов Б.Ф. Методологические и теоретические проблемы психологии. М., 1984. С. 204.

<sup>3</sup> Лунев В.В. Мотивация преступного поведения. М., 1984. С. 103.

<sup>4</sup> О классификации мотивов в криминологии см.: Волков Б.С. Мотивы преступлений. Казань, 1982; Игошев К.Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения. Горький, 1974; и др.

- легкомысленно-безответственные;
- отсутствие заинтересованности в соотнесении своих поступков с существующими нормами поведения.

Следует иметь в виду, что при принятии решения совершать административное правонарушение они могут проявляться в различном сочетании со своеобразием отдельных групп правонарушителей и с учетом разных типов ситуаций. Эти и другие мотивы, представляющие собой психологические черты поведения лиц, совершающих административные проступки, обнаруживают, по всей видимости, наибольшую временную мобильность, подвижность и в первую очередь сказываются на изменениях административной деликтности.

На первый взгляд может показаться, что мотивационные процессы и целеполагание правонарушителей возможно выявить путем изучения структуры правонарушений: если, например, речь идет о мелком хулиганстве, то налицо агрессивно-эгоистическая мотивация. На самом же деле вопрос сложнее. По одним и тем же мотивам (часто в сочетании с другими) возможно совершение и других деликтов, посягающих на иной видовой объект. Более подробно эта проблема может быть рассмотрена лишь в результате проведения специальных выборочных исследований административных дел о правонарушениях разной категории, но совершенных под одним общим мотивационным признаком.

В юридической литературе мотивационный фактор применительно к административным правонарушениям часто оценивается без учета существенного различия в мотивах правонарушений различной тяжести: «и для лиц совершивших преступление, и для тех, кто систематически совершает административные проступки, характерны крайние формы пренебрежения нравственными оценками, общественным мнением, активная деятельность по созданию конфликтных ситуаций»<sup>1</sup>. И в этой части нельзя не согласиться с В.Н. Кудрявцевым и В.И. Ремневым в том, что «вряд ли правильно оценивать столь однозначно мотивацию административного правонарушения, совершенного, например, руководителем предприятия, хорошо осознающим возможные ближайшие и отдаленные последствия правонарушения, и, с другой стороны, подростком с неустойчивыми взглядами, легко поддающимся влиянию сверстников. Многие административные правонарушения совершаются в условиях неожиданно сложившейся ситуации людьми, для которых в об-

<sup>1</sup> Лозбяков В.И., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. М., 1978. С. 31.

шем характерны положительная правовая ориентация и правомерное поведение»<sup>1</sup>.

В связи с этим мотивы совершения административных правонарушений требуют специального монографического исследования. Методологическое значение, на наш взгляд, должны иметь следующие положения: изучение механизмов мотивации правонарушителя следует осуществлять на стыке социальной психологии, административной деликтологии и административного (административно-деликтного) права.

Комплексное применение методик различных наук позволит более предметно приблизиться к пониманию мотивации совершения различных административных правонарушений.

Анализ административных дел выявил тенденцию, суть которой заключается в том, что в большинстве случаев (до 70%) совершение правонарушений провоцируется конкретными ситуациями, т.е. теми обстоятельствами, которые превращают возможность совершения деликта в факт действительности.

В юридической литературе подобные ситуации рассматриваются в качестве одного из видов социального конфликта<sup>2</sup>.

В последние годы в научный оборот введено понятие административно-деликтного конфликта<sup>3</sup>. Так, например, А.Б. Зеленцов, не раскрывая его содержания, полагает, что система взаимодействия в административном конфликте включает следующие элементы: «действие государства по установлению нормативно-правовых обязательств (позитивных и негативных) в целях предотвращения общественно опасных конфликтных ситуаций — противодействие административного деликвента, осуществляемое в форме противоправного виновного деяния — ответная реакция государства в лице уполномоченных органов в форме действий по административному пресечению и преследованию противоправного деяния — юрисдикционные действия по разрешению конфликта и конкретизации административной ответственности»<sup>4</sup>.

По нашему мнению, перечисленные элементы административно-деликтного конфликта представляют собой развивающийся в определенных рамках процесс, т.е. начало конфликта в виде адми-

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н., Ремнев В.И. Изучение динамики правонарушений и ее причины // Государство и право. 1984. № 8. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Юридический конфликт // Государство и право. 1995. № 9. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 172.

<sup>4</sup> Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 178—179.

нистративного правонарушения с ответными действиями правоохранительных органов. Поскольку процесс всегда связан с мотивацией конкретной личности, то в самом общем виде можно сформулировать следующее понятие механизма совершения административного правонарушения.

По нашему мнению, это результат взаимодействия социальной среды (ситуация) и личности (мотивация), обуславливающий возникновение конкретного правонарушительного конфликта (действие или бездействие) и выражающийся в субъективном отношении деликвента к объектам административно-правовой защиты.

Разумеется, следует учитывать определенную условность данного понятия, но в нем, на наш взгляд, отражены основные элементы в единстве:

- а) социального и психологического;
- б) общественного и индивидуального;
- в) объективного и субъективного.

Иными словами, необходимый минимум для понимания мотивационной сферы деликвента и его отношение к совершению административного правонарушения как специфическому виду мотивированной деятельности.

Рассматривая социально-демографические и административно-правовые аспекты деликтологической характеристики лиц, совершивших административные правонарушения, автор, помимо вышеизложенных, руководствовался также положениями отечественных криминологов о том, что нет такой личности, которая неизбежно бы совершила правонарушение, что не какие-то прирожденные свойства, а социально обусловленные черты, проявляемые в актах антиобщественного поведения, приводят лицо к совершению правонарушения либо преступления<sup>1</sup>.

Таким образом, важным элементом деликтологической характеристики административных правонарушений является анализ данных о личности правонарушителя. Имеющиеся на этот счет отдельные разработки устарели и не отвечают современным реалиям<sup>2</sup>. Следует также отметить, что более глубоко изучена личность преступника в криминологии, где разработаны соответствующий понятийно-терминологический аппарат, типология лиц, совершивших преступления, механизм преступного поведения. Следовательно,

<sup>1</sup> См.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика. Поведение. Ответственность. М., 1982. С. 151.

<sup>2</sup> См.: Дякин В.Я. Предупреждение органами внутренних дел административных правонарушений, посягающих на общественный порядок: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990.

использование соответствующих достижений криминологии в области исследования личности на этапе становления административной деликтологии является, на наш взгляд, необходимым.

В связи с этим для административной деликтологии важны те положения криминологии, когда речь идет о механизмах сведения индивидуального к социальному, о нахождении в единичном элементе общего, о сведении случайного к закономерному<sup>1</sup>. Такой подход к решению исследовательской задачи, по нашему мнению, является плодотворным, поскольку административная деликтность, как и преступность (для глубокого познания их природы), должна изучаться как на уровне всей совокупности и ее отдельных частей, так и на уровне индивидуального конкретного противоправного поведения.

Для наглядности рассмотрим эти методологические положения на основе анализа личности нарушителей общественного порядка.

Результаты выборочного исследования показывают, что, несмотря на некоторые общие признаки для всей массы нарушителей административно-правовых норм в сфере охраны общественного порядка, в то же время выявлен и ряд отличительных признаков.

Определенный интерес представляют особенности возрастного состава правонарушителей, поскольку на каждом возрастном этапе развития личность по ее социальному содержанию не одинакова. Следует согласиться с мнением Н.Н. Кондрашкова о том, что возрастные особенности должны интересовать исследователя прежде всего как результат социальных изменений личности: изменяется обстановка, условия, в которых находится, живет, трудится человек, изменяются его социальные функции, социальный опыт, привычки, характер и способы реагирования на различные конкретные ситуации<sup>2</sup>.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что в мотивации поведения правонарушителей значительное место занимает алкоголь: каждое второе (57,8%) мелкое хулиганство совершено субъектами, находящимися в нетрезвом состоянии, а 8,3% — в состоянии наркотического опьянения. Характерно, что 61,4% категорий данных правонарушений совершено в одиночку и только каждый третий имел среднее образование.

Анализ материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.20 КоАП РФ, не выявил существенных деликтологических характеристик о лицах, их совершивших, по сравнению с другими нарушителями общественного порядка. Одно-

<sup>1</sup> См.: Герцензон А.А. Уголовное право и социология. М., 1970. С. 144.

<sup>2</sup> См.: Кондрашков Н.Н. Количественные методы в криминологии. М., 1971. С. 160.



значного объяснения этому не может быть. Одним из основных признаков, поясняющих этот феномен, по нашему мнению, может быть назван схожий объект посягательства: общественный порядок и установленные нравственные нормы поведения.

В то же время обращают на себя внимание некоторые схожие позиции, характеризующие обстоятельства совершения правонарушений, предусмотренных ст. 20.1 и 20.20 КоАП РФ. Такое положение, безусловно, нуждается в более детальном подтверждении, тем не менее оно указывает на определенную связь, существующую между этими правонарушениями. Так, например, более 70% опрошенных респондентов пояснили, что перед совершением мелкого хулиганства они распивали спиртные напитки в общественных местах. Поэтому факт совершения правонарушений, предусмотренных ст. 20.1 и 20.20 КоАП РФ, во многом зависит от фактического задержания субъектов этих деликтов. По мнению практических сотрудников полиции, задержание правонарушителя за распитие спиртных напитков в общественных местах является эффективной мерой предупреждения мелкого хулиганства.

Среди «мелких» хулиганов и лиц, распивающих спиртные напитки в общественных местах, самой криминогенной группой являются лица без постоянного источника дохода (соответственно 52,3 и 47,4%). Можно предположить, что с учетом падения производства будет иметь место негативная тенденция увеличения удельного веса лиц без постоянного источника дохода, что, в свою очередь, является отражением тенденции роста такой прослойки граждан в населении России. Это обстоятельство следует учитывать при оценке анализируемых деликтов.

В плане деликтологического изучения личности правонарушителя большое значение имеет исследование вопроса о стойкости антиобщественной ориентации и антиобщественного поведения субъекта<sup>1</sup>. Общеизвестно, что повторное совершение любого правонарушения является показателем определенной устойчивости антиобщественной направленности личности, ее взглядов и привычек. Анализ результатов выборочного исследования свидетельствует о том, что почти каждому четвертому (22,0%) правонарушителю за мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), каждому пятому (20,5%), совершившему правонарушение, предусмотренное ст. 20.20 КоАП РФ, назначалось ранее административное наказание.

Определенная часть правонарушителей подвергалась административному штрафу. Распределение данного вида административного наказания, по нашим данным, выглядит следующим образом: в

<sup>1</sup> См.: *Личность преступника*. М., 1971. С. 77.

13,8% случаев этот вид наказания ранее применялся в отношении «мелких» хулиганов, а 5,5% лиц, привлеченных за мелкое хулиганство, ранее подвергались административному аресту.

Приведенное дает основание предполагать, что предупредительные меры еще далеко не всегда достигают цели, а профилактическая деятельность — недостаточно результативна. В определенной мере это связано с разрушением системы социальной профилактики.

Показателем эффективности данной работы, а также устойчивости антиобщественного поведения указанных выше лиц является период, по истечении которого они вновь совершают правонарушения<sup>1</sup>.

В ходе выборочного исследования также зафиксировано, что 50,6% лиц, совершивших правонарушения, предусмотренные ст. 20.20 КоАП РФ, и каждый третий хулиган (ст. 20.1 КоАП РФ) — повторно были подвергнуты административному наказанию в течение шести месяцев. Важным обстоятельством, способствующим совершению ими правонарушений, как показывают материалы изученных дел об административных правонарушениях, явилось отсутствие взаимопонимания в семье, с родственниками, а также материальные затруднения. Возникающие на этой почве конфликты вынуждали их уходить из дома, распивать спиртные напитки в общественных местах, часто с незнакомыми лицами, что впоследствии, как правило, выливалось в совершение мелкого хулиганства. К этим обстоятельствам, по нашему мнению, следует отнести и определенную недоступность (из-за дороговизны) посещения культурно-зрелищных учреждений. На эти факторы как наиболее тесно связанные с различными правонарушениями, в том числе и с административными проступками в сфере охраны общественного порядка указали 60,0% опрошенных в качестве экспертов участковых уполномоченных полиции и руководителей территориальных органов внутренних дел.

Несмотря на то что по истечении шести месяцев правонарушителями совершается незначительная доля деликтов, сам факт растянутости по времени такого поведения свидетельствует о дезадаптивном антиобщественном поведении определенной части правонарушителей. К сожалению, при изучении дел об указанных административных правонарушениях мы не получили желаемой исчерпывающей информации по данному вопросу. Объясняется это тем, что в материалах зачастую отсутствовали об этом сведения.

Таким образом, в процессе анализа эмпирических данных отмечены определенные деликтологические различия среди рассматриваемых

<sup>1</sup> См.: Дюжаев А.В. Рецидив административных правонарушений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978.

групп правонарушителей. Это относится к их особенностям по возрасту, образованию, обстоятельствам мотивации совершения деликтов.

С учетом этого можно выделить две основные группы правонарушителей общественного порядка.

Первую группу условно можно назвать ситуационной. Такие административные проступки обычно вызываются неожиданно сложившимися обстоятельствами. Как правило, деликты совершаются под влиянием алкоголя, когда нарушитель находится в возбужденном состоянии и оказывается достаточным самым незначительный повод для его неадекватной реакции на ситуацию. Выборочное изучение показало, что до 80% «мелких» хулиганств и появлений в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство, совершается в этих условиях.

Ко второй группе правонарушителей следует, на наш взгляд, отнести тех, в мотивации которых преобладает негативно ориентированная направленность. Сюда входят лица, ранее неоднократно совершавшие правонарушения и отрицательно воспринимающие существующие нормы правового поведения в сфере охраны общественного порядка. Для части таких правонарушителей характерно разрешение конфликтов, как правило, насильственными методами.

Приведенная информация, на наш взгляд, подтверждает гипотезу о том, что в механизме противоправного поведения важную роль играет предыдущее поведение конкретной личности, которое в концентрированном виде проявляется при систематическом совершении административных правонарушений. При констатации единства причинно-следственного комплекса, социально-психологических истоков многих административных деликтов и преступлений может быть поставлен вопрос о целесообразности создания единой системы мер предупреждения правонарушений и преступлений. Такая постановка проблемы позволяет более продуктивно разрабатывать комплекс мер по ранней профилактике правонарушений.

### 3.4. Прогнозирование административной деликтности и оценка ее эффективности в деятельности полиции

Организация управления социальными процессами, в том числе в сфере обеспечения охраны общественного порядка, может быть эффективной, если она опирается на прогностическую информацию. Научное предвидение развития социальных процессов позволяет:

- составить картину будущего;
- просчитать варианты их проявления;

- определить способы наиболее оптимального снижения негативного влияния тех или иных факторов.

Ценность прогнозов особенно возрастает в условиях переходного периода, когда принятие государственных решений на основе проб и ошибок дорого обходится обществу (антиалкогольная кампания, приватизация и др.).

Не случайно, что в последнее время в Российском государстве основной формой социального планирования являются целевые федеральные программы (борьбы с преступностью, акционирования государственных предприятий и т.д.). Их основу составляют прогнозы — своеобразные теоретические модели будущих социальных прогнозов.

Представляется важным предвидение развития административных правонарушений, которые наряду с преступлениями дестабилизируют правопорядок, причиняют ущерб законным правам и интересам личности, общества и государства. Проведенное исследование показало, что при разработке программ борьбы с преступностью на разных уровнях выявилось отсутствие какой-либо достоверной прогностической информации о тенденциях административных правонарушений. Налицо отставание как теории в разработке прогнозирования административных правонарушений в отличие от криминологического прогнозирования (И.И. Карпец, Г.А. Аванесов и др.), так и практики составления конкретных прогнозов (они не учитываются при разработке проектов соответствующих государственных решений в области борьбы с преступностью, в том числе и законов).

Прогнозирование административной деликтности является одной из наиболее сложных и одновременно актуальных проблем.

При ее рассмотрении необходимо учитывать в первую очередь положения методологического плана, высказанные отечественными и зарубежными криминологами. Их основное содержание сводится к следующему:

- а) прогноз социальных явлений и процессов (в том числе деликтности) — это, прежде всего, прогноз тенденций;
- б) прогноз — это оценка конкретного социального явления за определенный промежуток времени;
- в) количественное значение прогноза только случайно может точно совпадать с действительным состоянием явлений в прогнозируемом периоде, т.е. прогнозы имеют лишь вероятностный характер;
- г) прогнозирование допускает и даже делает желательным составление вариантов прогноза<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Курс советской криминологии: предупреждение преступности. М., 1986. С. 122; *Ежи Бафия*. Проблемы криминологии. Диалектика криминогенной ситуации / Под ред. Н.А. Стручкова. М., 1983. С. 125

По мнению Н.В. Бестужева-Лады, «прогнозирование — это не просто высказывание о будущем, а систематическое исследование развития того, или иного явления или процесса с помощью средств современной науки. Эти средства с успехом могут и должны применяться для решения практических задач, причем прогноз указывает наиболее эффективные пути их решения»<sup>1</sup>.

Таким образом, прогнозирование является необходимой информацией для принятия решений и планирования профилактики как преступности, так и деликтности.

При анализе причин административной деликтности мы отмечали, что между различными формами противоправного поведения конкретных лиц, рассматриваемых в динамике их жизнедеятельности, имеются объективные взаимозависимости. В этом смысле сам факт совершения определенного вида административного правонарушения уже имеет прогностическое значение, поскольку может рассматриваться как фактор, свидетельствующий о повышенной вероятности дальнейшей эволюции противоправной направленности поведения конкретной личности<sup>2</sup>.

Суть данной проблемы состоит в том, что, поскольку отдельные административные правонарушения (например, нарушения общественного порядка) обычно предшествуют переходу на преступный путь и вызываются зачастую теми же причинами, что и преступления, изучение этих правонарушений позволяет уточнить прогноз тенденций деликтности и планировать предупредительные мероприятия.

С точки зрения решения проблемы прогнозирования противоправного поведения необходимо, по мнению И.И. Карпеца, выявлять и осмысливать в первую очередь те аморальные проявления, «которые ближе всего стоят к преступности и предупреждение которых может реально сказаться на вовлекаемых в преступления»<sup>3</sup>.

В конечном счете при постоянном проведении деликтологического анализа на территории конкретного города (района) можно с определенной степенью вероятности проследить негативное развитие единой линии поведения конкретной личности: «от аморального проступка к правонарушению, от мелкого преступления — к тяжкому; от эпизодического употребления спиртных напитков или

<sup>1</sup> Бестужев-Лада Н.В. Окно в будущее. Современные проблемы социального прогнозирования. М., 1970. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Лозбяков В.П. Указ. соч. С. 46.

<sup>3</sup> Карпец И.И. Пределы криминологических исследований // Социалистическая законность. 1968. № 9. С. 21.

наркотических веществ — к систематическому пьянству, алкоголизму и наркомании»<sup>1</sup>.

Следовательно, для деликтологического прогноза важно выявить и зафиксировать повторяемость антиобщественного поведения, что позволит в одних случаях установить, в чем может заключаться возможное сходство будущих явлений, в других, наоборот, установить, чем именно они отличаются друг от друга, поскольку в их различии может быть выявлена тенденция к качественно новым изменениям. Таким образом, можно предположить, что обнаружение повторяемости (в поведении одного человека или в аналогичных случаях) может стать существенным отправным пунктом для построения прогноза.

Однако при этом необходимо иметь следующее, на наш взгляд, положение. Общеизвестно, что в административном правонарушении фокусируются многие детерминирующие антиобщественное поведение признаки. Зачастую они не могут быть зафиксированы субъектами профилактики в период неблагоприятного формирования личности потенциального нарушителя (в семье, в школе) и возникновения условий, способствующих ее эволюции. В связи с этим можно констатировать, что «сам факт совершения административного правонарушения, а тем более результаты исследования его детерминантов представляют собой ценную информацию, конкретно «работающую» на криминологический прогноз»<sup>2</sup>.

Из проведенного анализа вполне логично возникает вопрос: возможно ли сегодня с учетом имеющихся теоретических и эмпирических данных прогнозировать индивидуальное поведение нарушителя административно-правовых норм и в какой степени?

Однозначного ответа на этот вопрос в юридической литературе нет.

Так, Е.В. Додин, рассматривая теоретико-методологические вопросы административной деликтологии, выделял ее прогностическую, объяснительную и синтезирующие функции. По его мнению, «прогностическая функция состоит в установлении тенденций административной деликтности в целом, отдельных ее видов, географии распространения. Административная деликтология призвана дать прогноз эффективности использования тех или иных средств профилактики; особое значение имеет задача этой науки прогнозировать изменение законодательства об административной ответственности»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Социальные отклонения. Введение в общую теорию.* М., 1984. С. 212.

<sup>2</sup> *Лозбяков В.П.* Указ. соч. С. 50.

<sup>3</sup> *Додин Е.В.* Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 35.

Из вышеизложенного следует, что Е.В. Додин не ставит вопроса о возможности прогнозирования индивидуального поведения нарушителя административно-правовых норм и говорит о прогнозировании тенденции развития деликтности в целом и ее отдельных видов.

По мнению Э.Е. Гензюка, «осуществить прогноз поведения будущего нарушителя административно-правовых норм, даже в теоретическом плане, довольно проблематично (во всяком случае, с учетом имеющихся сегодня возможностей). Очевидно, что предкриминальное поведение объективно выраженное в различных административных проступках, имеет шанс стать объектом прогноза и соответствующих профилактических мер. Что же касается административных проступков, то генезис отношения лица к социально-правовым ценностям не только оказывается вне сферы воздействия (прогноза, профилактики) по совершенно понятным причинам, но и не может оказаться вне его; в противном случае налицо вторжение в личную жизнь, нарушение прав человека, превенция без достаточных оснований и т.п.»<sup>1</sup>.

Изложенное, на наш взгляд, не должно означать принципиальное отрицание возможности прогнозирования индивидуального поведения лиц, совершающих административные правонарушения. Методологическое значение в данном случае имеют положения, связанные:

а) с разработкой идеологии индивидуального прогнозирования противоправного поведения в целом, в том числе деликтологического;

б) определением тенденций развития отдельных видов (однородных либо взаимосвязанных групп) административных правонарушений;

в) анализом деликтологической ситуации в целом по России, а также по ее отдельным регионам, в которых должны быть органично взаимосвязаны криминологический и деликтологический прогнозы как блок, характеризующий развитие объекта воздействий всех субъектов профилактики;

г) совершенствованием учета лиц, совершивших административные правонарушения.

Следует отметить, что в отношении определенной категории административных правонарушителей можно осуществлять прогнозирование индивидуального антиобщественного поведения. Речь в

---

<sup>1</sup> Гензюк Э.Е. Административная деликтология: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2002. С. 260.

данном случае идет о ситуациях рецидива административных проступков со стороны лиц, уже привлекавшихся к административной ответственности, когда цель наказания не была достигнута.

В соответствующих разделах настоящей работы указывалось о том, что фиксируемые в информации об административных правонарушениях объективные и субъективные признаки личности правонарушителя могут также свидетельствовать о вероятности рецидива административных правонарушений.

Информация об административных правонарушениях может иметь прогностическое значение при ее оценке наряду с другими видами социальной информации.

Так, например, результаты исследования, свидетельствующие о распространенности в конкретных городах (районах) Пермской и Свердловской областей административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20 КоАП РФ), позволяют поставить вопросы:

а) о недостатках воспитательной (профилактической) работы в трудовых коллективах и учебных заведениях;

б) о неадекватности практики реагирования на правонарушения и иные формы антиобщественного поведения, особенно в сфере быта;

в) об отсутствии сфер досуга молодежи, о вступлении в возраст правовой ответственности ранее выявленных подростков с отклонениями в поведении;

г) о возможных изменениях структуры населения за счет мигрантов, не испытывавших действенных форм социального контроля;

д) о неупорядоченности торговли спиртными напитками.

При прогнозировании деликтологической ситуации на основе анализа административных правонарушений важное место должно отводиться определению ее будущих параметров. В главе 2 настоящей работы приведены методы, которые могут использоваться для прогноза административной деликтности. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время из-за отсутствия необходимых показателей в статистике об административных правонарушениях весьма затруднительно, например, применять методы математической статистики в прогнозировании административной деликтности. В связи с этим можно констатировать, что административная деликтность в силу отмеченных обстоятельств не всегда поддается статистической отчетности на основе закона «больших чисел», а следовательно, в прогностических целях необходимо больше опираться на экспертные оценки и применения методов социологии. При этом следует учитывать, что на интенсивность, структуру и другие свойства деликтности оказывают влияние не только факторы общесоци-



ального характера, но и местные особенности жизнедеятельности населения, размещение (развитие) социально-экономической инфраструктуры и т.д.<sup>1</sup>

Эти особенности должны учитываться в управленческой деятельности органов внутренних дел при прогнозировании деликтологической ситуации в крае, области, городе, районе.

Изложенное позволяет сделать ряд выводов и предложений.

1. Административная деликтность как социальное явление трудно поддается количественному измерению в силу слабости и разобщенности ведомственной статистической базы и значительной латентности административных правонарушений. Поэтому в целях деликтологического прогнозирования в операциях со статистикой следует использовать методы прикладной социологии, в частности, в анализе дел об административных правонарушениях и замерах общественного мнения.

2. Надежность прогноза зависит от качества показателей, взятых за основу. Целесообразно построение переменных прогнозов, основанных на количественном и эвристическом анализе вероятности проявления либо не проявления отдельных значимых факторов при учете элементов случайности.

3. Для обеспечения надежного прогнозирования развития административной деликтности на основе применения методов математической статистики необходимо усовершенствовать систему статистической отчетности органов внутренних дел об административной практике, в частности обеспечить единство статистических показателей в органах внутренних дел всех уровней управления.

При анализе состояния и прогнозировании тенденций развития деликтологической ситуации в целом по стране следует оперировать лишь небольшим количеством обобщенных (агрегированных) показателей, характеризующих административную практику, причем главным образом по показателям общей нагрузки на службы и подразделения органов МВД, деликтологически значимым составам и мнению населения о результатах работы полиции.

4. Учет показателей административных правонарушений при анализе, оценке и прогнозировании деликтологической ситуации должен стать неотъемлемой частью этого процесса, а его результаты следует рассматривать в качестве основы планирования текущей и особенно перспективной административно-правовой и профилактической деятельности органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> См.: Волков М.Д., Горяинов К.К., Кондратьев Л.В. Региональное криминологическое прогнозирование. Ч. 2. М.: ВНИИ МВД СССР, 1980. С. 55.

5. Смысл прогнозов в административной деликтологии состоит не в однозначном предсказании, а во всесторонности и глубине анализа, что, в свою очередь, обуславливает его особенность, заключающуюся в постоянном воспроизведении, обновлении и развитии под воздействием различных факторов.

Реализация прогнозируемой административной деликтности, как показывает практика, оценивается эффективностью воздействия на это негативное явление.

Понятие эффективности, возникнув в сфере экономики<sup>1</sup>, стало общенаучным, относящимся ко всем областям знаний, но в каждой из них оно наполняется конкретным смыслом. Вместе с тем процессы интенсификации общественного развития обусловили необходимость использования указанной категории во всех областях социального труда и управления, в том числе в сфере профилактики преступности и административной деликтности<sup>2</sup>.

Анализ мнений, высказанных в разное время по категории эффективности, свидетельствует о том, что она является оценочным явлением и раскрывает степень соответствия деятельности поставленным перед ней целям. В этом смысле именно цель представляет собой желанные последствия профилактической деятельности. Однако, как показало исследование, действительные ее последствия не всегда совпадают с целями. Поэтому анализ и оценка эффективности должны быть связаны не только с установлением целей, но и с последствиями осуществленных мероприятий, их результатов.

Прежде чем рассмотреть содержание понятия эффективности применительно к профилактике административной деликтности и охарактеризовать возможные пути ее использования, необходимо, на наш взгляд, проанализировать эффективность и с точки зрения понимания ее в правоведении.

Наиболее общее понятие эффективности дано специалистами в области теоретической социологии. Так, например, В.Г. Афанасьев, раскрывая содержание эффективности как возможности достижения наибольших результатов при наименьших затратах людских, материальных и финансовых ресурсов, отмечает, что эффективным с социальной точки зрения является тот процесс, который обеспе-

---

<sup>1</sup> См.: *Эффективность* труда руководителя. М., 1988.

<sup>2</sup> См.: *Жалинский А.Э., Костицкий М.В.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980; *Вицин С.Е.* Системный подход и преступность. М., 1980. С. 22; *Саввин М.Я., Силаев А.И.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка. М., 1990; и др.

чивает функционирование и развитие общественной системы, способствует решению социальных задач, стоящих перед обществом<sup>1</sup>.

Такое понимание эффективности в принципе является общепризнанным и рассматривается как исходное в отечественной юридической литературе<sup>2</sup>. Анализ литературных источников позволяет сделать вывод, что в правовых исследованиях эффективность анализируется в двух взаимосвязанных направлениях. Первое, которое условно можно назвать количественным, предполагает главным образом выявление соотношения между целью и результатом деятельности. Второе — качественное направление, включающее в себя выявление упомянутого соотношения и состоит в анализе подготовленности той или иной системы, того или иного органа к постановке (интерпретации) и реализации задач.

Вместе с тем анализ точек зрения на данную проблему показал, что при отмеченной общности исходных посылок в теории и на практике имеют место существенные расхождения по многим аспектам содержания эффективности и путей ее использования, тем более что отдельные аспекты этой проблемы до настоящего времени исследованы недостаточно. Так, например, дискуссионным остается вопрос об учете ресурсных затрат при оценке эффективности правовых норм и правоприменительной деятельности. Нет единства мнений о соотношении эффективности и оптимальности. Представляются неразработанными в достаточной степени общая и частные методики измерения эффективности.

По нашему мнению, такое положение вызвано сложностью и разнородностью видов социальной деятельности, эффективность которых исследуется в правоведении. Основные трудности научного и практического использования эффективности как научного понятия связаны, на наш взгляд, с учетом особенного, специфического в исследуемых областях социальной жизни. Следовательно, раскрытие специфики эффективности в сфере профилактической деятельности представляет собой самостоятельную задачу, а не сводится к простой подстановке исходных положений к данной области анализа.

Функционирование и развитие системы профилактики административных правонарушений влечет за собой настоятельную потребность в разработке, а также качественном и количественном подходах к понятию эффективности. В связи с этим следует отметить, что в настоящее время очень важно было бы получить доста-

---

<sup>1</sup> См.: *Афанасьев В.Г.* Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969. С. 24.

<sup>2</sup> См.: *Алексеев С.С.* Теория права. Харьков, 1994. С. 157.

точно точные данные о достижении целей правового воспитания, это связано с вычислением многих социальных факторов, определяющих поведение социальных групп и индивидов. Важной также представляется и задача получения данных о соотношении между целями проводимых профилактических мероприятий и их результатами. Такого рода информация позволила бы сделать выводы не только о качестве исполнительской деятельности, но и о препятствиях на пути реализации поставленных целей.

Между тем если количественному подходу при анализе административной деликтности уделяется определенное внимание, то качественному подходу, как показало исследование, внимание практически не уделяется. Это приводит к тому, что к назначению профилактических мероприятий подходят шаблонно, без достаточных оснований. А это, в свою очередь, связано с напрасной тратой социальных ресурсов и необоснованной подменой обычной воспитательной работы более жесткими мерами воздействия — административным наказаниям.

Тем не менее именно качественный подход к эффективности профилактики административной деликтности призван, на наш взгляд, обеспечить готовность системы, устраняя одновременно ее выход за пределы социальных потребностей. И напротив, уход от рассмотрения системы профилактики с позиций эффективности, а по сути, с целевых позиций затрудняет получение обоснованных выводов о путях ее развития и совершенствования, а также о необходимой и достаточной интенсивности профилактического процесса.

Таким образом, основные параметры содержания эффективности административной деликтности можно классифицировать на основе представлений об идеальной модели профилактической системы в целом. Такая модель, на наш взгляд, может существовать в виде теоретических описаний, нормативных предписаний и уточняться в ходе практического осуществления профилактической деятельности. В этом смысле характеристика основных параметров эффективности в определенной мере будет соответствовать ее исходному, общетеоретическому понятию и являться некоторым итогом экспериментальной проверки теоретических выводов и отражением эмпирической информации о состоянии и нуждах системы профилактики административной деликтности.

С практической точки зрения параметры эффективности профилактики административной деликтности должны включать в себя:

- а) законность;
- б) целенаправленность профилактики;
- в) комплексность профилактической деятельности;

- г) ресурсную и организованную обеспеченность;
- д) качественность и действенность (результативность) профилактических мероприятий.

Характерной их чертой является взаимосвязь и взаимообусловленность. Можно утверждать, что развитость каждого параметра эффективности обусловлена развитостью остальных параметров. Так, например, законность профилактики административной деликтности и, в частности, ее нормативная урегулированность определяют содержание целей, их объем, степень теоретической осознанности, практической, управленческой выраженности в решениях (приказах, указаниях) компетентных органов. В свою очередь, целенаправленность профилактики административной деликтности как параметр эффективности определяет реальное состояние комплексности, т.е. необходимые пропорции сочетания мер убеждения и принуждения, мер контроля и социальной помощи, исполнительной и управленческой деятельности и т.д.

Следует также отметить, что законность, преобразованная в систему целей, а затем и в пределы деятельности, предопределяет характер организованности системы, ее структуру, развитость и направленность организованных связей, а кроме того, и содержание ресурсного обеспечения. Все это, на наш взгляд, и должно воздействовать на качество профилактики административной деликтности.

Результативность же деятельности на основе обратной связи порождает необходимость либо в корректировке целенаправленности системы профилактики административных правонарушений, либо в поддержании ее устойчивости и стабильности.

Из проведенного анализа следует, что повышение эффективности профилактики административных правонарушений требует развития каждого параметра эффективности, соблюдения необходимого баланса между ними, а также целостного подхода к их системе. Это, по нашему мнению, связано со специальным анализом содержания выделенных параметров и с их привязкой к отдельным элементам профилактики административных правонарушений.

Изложенное позволяет сформулировать общее определение эффективности профилактики административной деликтности как опирающейся на социальные условия совокупности параметров, реально обеспечивающих подготовленность профилактической системы к осознанию социальных потребностей в профилактической деятельности, переводу их в систему целей и получению результатов, соответствующих поставленным целям.

Из смысла данного определения следует, что различное соотношение между целью самой деятельности и результатами означает

большую или меньшую эффективность профилактики административной деликтности, т.е. объективно обуславливает существование определенной степени эффективности.

Результаты проведенного исследования позволяют внести три опорные степени эффективности: максимальную, среднюю и низкую.

По максимальной — поставленные цели, как правило, осуществляются в полном объеме при минимальной затрате социальных средств.

Средняя эффективность — это осуществление целей с затратой средств в объеме, допускаемом обществом в конкретном промежутке его развития, и в сроки, позволяющие использовать полученные результаты.

Низкая эффективность предполагает нереализованность конкретно-определенных целей. Она практически означает потерю социальных средств и времени, а также усиление и сохранение возможности существования деликтологических факторов. Однако низкая эффективность может быть обусловлена и тем, что при правильно сформированной цели и правильно избранных методах сами профилактические меры административной деликтности осуществляются неквалифицированно. В таких случаях возникает необходимость корректировки профилактической деятельности с помощью воздействия на ее исполнителей, выбора более подходящей тактики и т.п.

Проведенное исследование показало, что измерение эффективности профилактики административной деликтности не обязательно требует числовых показателей. Они могут основываться на относительных величинах типа низкая, средняя, максимальная, в которых в принципе уже содержатся три относительные градации интенсивности.

В связи с этим методологическое значение имеет положение, при котором измерение цели или ее количественного выражения организует профилактическую деятельность и делает ее основной.

Результаты анализа эмпирических данных показывают, что есть, например, разница между решением, в основе которого лежит сформированная в общей форме цель — собрать информацию о всех лицах, склонных к совершению административных правонарушений на территории города (района), и решением, предусматривающим дифференцированные цели — учет лиц, ранее подвергавшихся административному наказанию и продолжающих вести антиобщественный образ жизни, учет подростков, бросивших школу и нигде не работающих, и т.п.

В первом случае осуществление цели проконтролировать достаточно трудно. Во втором есть возможность реально оценить впоследствии, что сделано и что не сделано.

К требованиям эффективности административной деликтности следует, на наш взгляд, отнести такие категории, как:

- а) измеряемые результаты профилактической деятельности;
- б) критерии эффективности;
- в) условия эффективности.

Измеряемые результаты условно можно разделить на ожидавшиеся и непредвиденные, положительные и отрицательные, своевременные и отсроченные, полные и частичные.

Представляется, что реализация подобной классификации будет способствовать более правильному и полному отражению результатов профилактической деятельности как в последовательном перечне показателей, так и в совокупности — интегрирующем показателе. Так, например, возрождение народных дружин с учетом новых экономических реалий «удорожает» в определенном смысле профилактику. Вместе с тем такое «удорожание» необходимо, ибо при правильной организации их работы улучшаются результаты профилактической деятельности и, следовательно, ее эффективность.

Непредвиденные результаты, как отрицательные, так и положительные, могут возникнуть из-за неправильного формирования целей либо по другим причинам. Они могут быть закономерными и случайными. В последнее время в различных регионах России стали разрабатываться комплексные программы борьбы с преступностью. Однако, как показало исследование, в них отсутствуют разделы по профилактике административных правонарушений.

В данном случае налицо неправильно сформированная цель, которая, в свою очередь, является закономерной.

Своевременные результаты показывают определенные положительные изменения в цепи причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Таким образом, связь между причинами и условиями фиксируется показателем своевременности результатов. В связи с этим отсроченные результаты могут оказаться бесполезными вообще либо проявят свое действие в будущем.

Полные или частичные результаты определяются исходя из планирования профилактических мероприятий.

Критерии эффективности представляют собой показатели, отражающие возможный в конкретно-исторических условиях уровень профилактической деятельности и являющиеся мерилем ее резуль-

татов<sup>1</sup>. По нашему мнению, критерии эффективности профилактики административных правонарушений — понятие, имеющее специфическое содержание. Оно и характеризует общесоциальную оценку профилактической деятельности абстрагировано от конкретных условий ее осуществления. Общим критерием эффективности является снижение уровня административной деликтности, положительные изменения в ее структуре. Данный критерий может рассматриваться применительно к деликтности в целом, к ее уровню в конкретном регионе и рассчитываться по отдельным группам административных правонарушений, предусмотренных разделом II Особенной части КоАП РФ. По нашему мнению, он необходим для того, чтобы периодически определять (хотя бы раз в год), какой темп снижения деликтности должен быть достигнут за счет правильной организации процесса профилактики правонарушений и реализации этих возможностей.

Более детализированные (вспомогательные) критерии могут быть сформированы следующим образом.

1. Уровень правомерного поведения лиц, охваченных мерами индивидуальной профилактики, но не совершавших административных правонарушений (ранняя профилактика).

2. Уровень охвата профилактическими мерами лиц, совершивших административные правонарушения, и лиц, чье поведение по деликтологическому прогнозу может привести к рецидиву совершения правонарушений.

3. Показатель полноты использования сигналов о наличии деликтологических факторов для организации профилактических мероприятий.

4. Состояние административной деликтности на объектах (общественных местах в конкретном регионе города, рынках и т.п.), охваченных профилактическими мероприятиями.

5. Уменьшение имущественного ущерба от учтенных и латентных административных правонарушений.

Разумеется, предложенная классификация не является исчерпывающей. Способом ее проверки и уточнения должны стать постоянная практика анализа и оценка эффективности профилактики административной деликтности.

Условия эффективности — это в принципе требования к качеству организации и осуществления профилактики административных правонарушений и состоянию конкретной среды, в которой они протекают.

---

<sup>1</sup> См.: Ремнев В.И. Определение эффективности мероприятий по научной организации управленческого труда // Правоведение. 1972. № 3.



Исследование показало, что существует определенная зависимость между условиями эффективности и ее степенью. Вот почему в необходимых случаях должны объединяться анализ условий и измерение, а также оценка эффективности. В связи с этим достаточно сказать, что условия эффективности профилактики административных правонарушений — это правовые, организационные, информационные и иные аспекты ее осуществления, которые были рассмотрены в предыдущих главах настоящей работы.

### 3.5. Классификация и содержание административно-профилактических мер и их реализация в деятельности полиции

Классификация административно-профилактических мер — один из сложных вопросов административной деликтологии. Суть проблемы состоит в том, что отсутствие достаточно полной теоретической разработки видов и особенностей данных мер сдерживает дальнейшее совершенствование их правовой основы, затрудняет правильное их толкование и применение. Анализ законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел по профилактике административных правонарушений, показывает, что в нем не решен ряд вопросов. В частности, не всегда с достаточной конкретностью определяется правовой характер данных мер, основания и порядок их применения, полномочия должностных лиц по применению, а также гарантии прав и свобод граждан. В правоприменительной практике это при определенных условиях ведет к нарушениям законности — необоснованному административному задержанию, превышению его сроков, нарушению порядка досмотра и т.д.

Классификация рассматриваемых мер имеет важное значение и для научного анализа, поскольку позволяет выделить наиболее значимые стороны изучаемых явлений, наиболее важные их свойства, более глубоко раскрыть сущность и содержание каждой меры.

Анализ литературных источников позволяет констатировать, что отечественными административистами еще в 1950—1960-х годах была разработана типология мер административного воздействия, которая включала три группы: административно-предупредительные, меры пресечения и административные взыскания<sup>1</sup>. Тем самым был сделан переход от двухзвенной системы, к трехзвенной.

Предложенная М.И. Еропкиным трехзвенная классификация получила широкое признание ученых-административистов и сыграв

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. М., 1985. С. 230.

ла значительную роль в совершенствовании правоприменительной практики и ее нормативного регулирования. Вместе с тем динамика правоприменительной деятельности и развитие ее законодательной регламентации привели к тому, что отдельные меры административного воздействия стали выполнять дополнительные функции, в их содержании появились новые элементы.

Вследствие этого разработанная учеными-административистами трехзвенная система уже не охватывала всей совокупности мер. В юридической литературе появились попытки выделить в качестве самостоятельной группы восстановительные меры и процессуально-обеспечения<sup>1</sup>, а также кумулятивные<sup>2</sup>.

Общеизвестно, что при осуществлении любой классификации важное значение имеет выявление наиболее существенных свойств, элементов рассматриваемых предметов, поскольку она фиксирует «закономерные связи между классами объектов с целью определения места объекта в системе, которое указывает на его свойство»<sup>3</sup>.

В юридической литературе к таким свойствам относят принудительный характер этих мер, заключающийся в том, что они применяются субъектами, наделенными властными полномочиями, их применение не зависит от воли тех лиц, на которых они направлены, и влечет наступление неблагоприятных последствий для последних<sup>4</sup>.

В целом административно-профилактические меры воздействия характеризуются, на наш взгляд, тем, что они являются индивидуальными правоохранительными актами административно-правового характера, выражают государственно-правовое (административное) принуждение, оказывают непосредственное влияние на отклоняющееся от нормального (предписанного законом) поведение в целях его изменения и влекут, как правило, изменение правового положения лица, подвергнутого данной мере (ограничение отдельных прав и свобод, возложение дополнительных обязанностей и т.п.).

Наряду с общими для всех мер свойствами каждая из них имеет и свои особенности, которые проявляются в основаниях, целях, в круге субъектов, использующих эти меры, и т.п. Отмеченные особенности предопределяют возможность проведения группировки рассматриваемых мер. В литературе в качестве критериев такой

<sup>1</sup> См.: *Административное право* / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986. С. 131.

<sup>2</sup> См.: *Гончарук С.Т.* Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства // *Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка*. Киев, 1982. С. 70.

<sup>3</sup> *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983. С. 257.

<sup>4</sup> См.: *Сергеев А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 39.

группировки выделялись способ правоохраны, цели, фактические основания применения и некоторые другие<sup>1</sup>.

Вместе с тем вопрос о классификации административно-профилактических мер остается не полностью решенным. Ни одна из приведенных выше классификаций, на наш взгляд, не охватывает всей совокупности этих мер. За ее рамками в одном случае остаются охранительные, в другом — превентивные, в третьем — воспитательные меры. Основная проблема в решении данного вопроса заключается в том, что сложность правовой природы рассматриваемых мер делает невозможным провести классификацию любых мер по какому-либо одному основанию<sup>2</sup>. Поэтому дальнейшая теоретическая разработка данной проблемы связана с поиском такого подхода, который позволил бы при проведении группирования соединить несколько признаков (оснований). Целесообразным представляется осуществление классификации в два этапа.

На первом, по нашему мнению, она должна проводиться по такому важному основанию, как социальное назначение мер. Социальное назначение является одним из оснований группирования всей совокупности мер правового принуждения в целом. Так, например, С.С. Алексеев разделяет по этому основанию все меры на юридические санкции, т.е. «государственно-принудительные меры, являющиеся реакцией государства в отношении конкретного лица на факт противоправного поведения, и государственно-необходимые — профилактические и превентивные меры правового принуждения»<sup>3</sup>. Далее выделенные группы должны, на наш взгляд, детализироваться по функциональным особенностям административно-профилактических мер.

Социальное назначение рассматриваемых мер, выражающее их общую социально-правовую направленность, предопределяется специфическим характером административно-правовой охраны общественных отношений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ. Анализ законодательства, регламентирующего деятельность полиции, например, в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности (глава 20 КоАП РФ), позволяет вы-

<sup>1</sup> См.: Котюргин С.И. Функционирующий аспект классификации мер административного принуждения // Роль аппаратов уголовного розыска и следствия в борьбе с преступностью // Тр. Омск. ВШ МВД СССР. 1977. Вып. 24. С. 92; Кисин В.Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения в органах внутренних дел // Сб. науч. тр. Киев. ВШ МВД СССР. Киев, 1983. С. 23—26.

<sup>2</sup> См.: Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения // Вестн. МГУ. Сер. XII. Право. М., 1970. № 4. С. 78.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 269—270.

делить два основных направления этой деятельности. Во-первых, это обеспечение безопасности личности в сфере охраны общественного порядка.

Другое назначение рассматриваемых мер закреплено в нормах КоАП РФ, в которых законодатель предписывает субъектам административной юрисдикции осуществлять меры, направленные на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений (ст. 29.13 КоАП РФ).

Аналогичный вывод о двух основных направлениях административно-правовой охраны общественного порядка сделан и в научной литературе. Так, характеризуя меры административного принуждения, М.И. Еропкин, например, отмечает, что они должны применяться в целях предупреждения и пресечения административных проступков, административного наказания, а также в целях обеспечения общественной безопасности<sup>1</sup>.

Таким образом, меры административного принуждения по своему социальному назначению можно разделить на две группы:

1) направленные на защиту общественного порядка и общественной безопасности (условно их можно назвать административно-правовыми мерами социальной защиты);

2) направленные непосредственно на борьбу с конкретными административными правонарушениями (которые могут быть условно названы административно-деликтными).

Следует отметить, что категория мер социальной защиты (именуемых также мерами безопасности) разработана теорией социальной защиты, выдвинутой сторонниками западного антрополого-социологического направления уголовного права, и воспринята впоследствии теорией «новой социальной защиты». В соответствии с этими теориями меры безопасности, имеющие уголовно-правовой характер, должны применяться не на основании вины правонарушителя, а в связи с его «опасным состоянием» и не обязательно должны соответствовать тяжести содеянного<sup>2</sup>.

Сторонники «новой социальной защиты» объединяют меры наказания с мерами безопасности в единую систему санкций, имеющих основанием применения все то же «опасное состояние»<sup>3</sup>.

Очевидно, что такая конструкция необоснованно расширяет сферу действия уголовной репрессии и может привести к нарушению прав граждан. Реакционная сущность этих теорий была под-

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 23–24, 119.

<sup>2</sup> См.: Уголовное право зарубежных государств. Вып. IV. М., 1976. С. 112.

<sup>3</sup> Аксель М. Новая социальная защита: Пер. с франц. М., 1970. С. 219.

вергнута справедливой критике в отечественной научно-правовой литературе<sup>1</sup>.

Отвергая теорию социальной защиты, ее реакционные положения, отечественная правовая наука и законодательная практика в то же время допускают возможность существования при определенных условиях самих мер социальной защиты. Данный правовой институт известен отечественному уголовному праву. Так, УК РСФСР 1922 г. имел своей задачей «правовую защиту государства, трудящихся от преступлений и от общественно опасных элементов» и осуществлял эту защиту «путем применения к нарушителям революционного порядка наказания или других мер социальной защиты» (ст. 5). В то же время в теории уголовного права того периода разграничивались меры наказания и социальной защиты<sup>2</sup>.

Следует отметить, что уголовно-правовая наука рассматривала эти меры как временные. Отмечалось, в частности, что «они имеют тенденцию выйти за пределы уголовного права» и занять промежуточную позицию между уголовным и административным правом<sup>3</sup>. В дальнейшем институт социальной защиты в уголовном праве был упразднен. Но в науке отечественного административного права в качестве самостоятельного вида рассматривались административно-правовые меры социальной защиты наряду с административными наказаниями<sup>4</sup>.

Представляется, что именно административно-правовой (а не уголовно-правовой) характер этих мер предопределяет допустимость использования их в целях социальной защиты, имея в виду более «мягкое» воздействие этих мер на личность, не столь тяжкие для гражданина юридические последствия их применения по сравнению с уголовно-правовыми.

Следует еще раз подчеркнуть, что основанием применения последних является установление виновности лица в совершении конкретного преступления, поскольку в этом случае назначаются наказания, предусмотренные уголовным законом.

Эти свойства делают возможным включить в число оснований их производства не только совершение общественно опасного деяния, но и возникновение реальной угрозы посягательства на охраняемые правом общественные отношения.

<sup>1</sup> См.: Решетников Ф.М. Уголовное право буржуазных стран. Вып. III. М., 1967. С. 33—35; Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 123—134.

<sup>2</sup> См.: Пионтковский А.А. Уголовное право РСФСР. Часть общая. М., 1924. С. 75, 81.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 78.

<sup>4</sup> См.: Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1949. С. 133.

Таким образом, термин «административно-правовые меры социальной защиты» весьма точно, на наш взгляд, характеризует сущность и назначение этих мер, подчеркивает их административно-правовой характер и направленность действия на защиту общественного порядка и общественной безопасности.

Указанный термин, обозначающий вторую группу мер, выделяемую по социальному назначению, как нам представляется, достаточно точно характеризует эти меры, подчеркивая их непосредственную связь с административными правонарушениями. Следует отметить, что фактическим основанием их применения является совершение конкретного административного правонарушения или наличие данных, позволяющих предполагать его совершение.

В качестве второго признака, лежащего в основании классификации, может служить совокупность функциональных особенностей мер административного воздействия, т.е. элементы их содержания, которые определяют место и роль той или иной меры в решении конкретных задач (выполнении функций) правоохранительной деятельности в сфере обеспечения общественного порядка.

Так, например, по мнению В.Н. Кудрявцева, «практическая деятельность всей системы правоохранительных органов традиционно состоит из:

- а) выявления факта правонарушения;
- б) исследования этого факта и личности правонарушителя;
- в) применения санкции к виновному;
- г) организации ее исполнения;
- д) последующего контроля за поведением субъекта.

За ряд последних лет функцией правоохранительных органов стало также выявление причин правонарушений и принятие мер, направленных на их предупреждение»<sup>1</sup>.

Рассматривая данный признак (функциональные особенности), следует иметь в виду, что большинство анализируемых мер предназначено для выполнения нескольких функций. Например, доставление нарушителей может применяться в целях пресечения правонарушений, обеспечения производства отдельных мер (административного задержания, досмотра и др.) или всего производства по делам об административных правонарушениях. Аналогичные функции выполняют досмотр, изъятие и некоторые иные. Все они находят отражение в административном законодательстве. В силу этого, на наш взгляд, функции не могут служить самостоятельным основанием классификации данных мер. В то же время функциональные

---

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. С. 262.

свойства последних позволяют оттенить некоторые специфические особенности их содержания при проведении такой группировки.

Дальнейшему процессу обособления служит присоединение к социальному назначению второго признака — функциональных особенностей, что позволяет выделить четыре группы мер:

- 1) административно-предупреждающие меры социальной защиты;
- 2) административно-пресекающие меры социальной защиты;
- 3) меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях;
- 4) меры административного наказания.

Основанием применения первого вида мер является наступление предусмотренных законом условий, при которых может возникнуть угроза нормальному функционированию общественных отношений или жизни (здоровью), а также правам граждан. Таким образом, применение этих мер не связано непосредственно с совершением правонарушения и преследует цель не допустить такое, а также по возможности предотвратить возможное наступление вредных последствий<sup>1</sup>.

Особенность этой группы мер, как справедливо указывает А.Б. Зеленцов, заключается в том, что «они не являются мерами наказания, взыскания. Их главная цель — предупредить возможные нежелательные, вредные, опасные для общества и граждан явления, их неприятные последствия и тем более правонарушения»<sup>2</sup>.

По этим основаниям и в соответствии с действующим административным законодательством к административно-предупреждающим мерам социальной защиты следует относить:

- введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях;
- закрытие участков границы (например, при возникновении эпидемий);
- обязательное медицинское освидетельствование лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;
- закрытие определенных участков дороги или улицы для движения транспорта при возникновении угрозы горных обвалов и оползней;
- административный контроль над лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

<sup>1</sup> См.: *Административная деятельность органов внутренних дел* / Под ред. А.П. Коренева. М., 1999. С. 231.

<sup>2</sup> *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 214.

- досмотр вещей и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов;
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- технический осмотр транспортных средств;
- административное задержание;
- пожарный надзор;
- регистрация оружия, транспортных средств и т.д.

Законодатель справедливо посчитал, что в случае несоблюдения перечисленных условий могут быть созданы реальные общественно опасные ситуации как в сфере охраны общественного порядка, так и в целом для общественной безопасности и обоснованно ввел исчерпывающий перечень условий, при которых лицензия на приобретение гражданами оружия не выдается.

Таким образом, применение таких мер не связано непосредственно с совершением правонарушения и преследует цель не допустить таковое, а также предотвратить возможное наступление вредных последствий.

Между тем в юридической литературе высказана иная точка зрения. Так, по мнению Э.Е. Гензюка, любая из мер административного принуждения имеет профилактическую направленность только в отношении преступлений. «В то же время применительно к административным проступкам этого сказать нельзя: например, вхождение в жилище граждан, применение оружия, да и весь комплекс административно-правовых санкций и мер пресечения, в принципе, относятся к мерам, предупреждающим преступления, но наказывающим за уже совершенные административные деликты, либо пресекающим их перерастание в преступление»<sup>1</sup>.

Если рассматривать позицию Э.Е. Гензюка применительно к рассматриваемому нами первому виду профилактических мер, то она, на наш взгляд, не лишена недостатков. Это связано с тем, что с повестки дня снимается проблема ранней профилактики, которая в предупредительном процессе должна занять свое место. В этом смысле методологическое значение имеет высказывание В.Н. Кудрявцева: «...поскольку нас интересуют причины правонарушений, необходимо учитывать не только сами действия, образующие запрещенный законом поступок, но и некоторые предшествующие им события. Таким образом раскрывается генезис противоправного поведения, т.е. его происхождение и развитие»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Гензюк Э.Е. Административная деликтология: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2001. С. 222.

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. С. 87.



Вышеизложенное позволяет нам сделать вывод, что воздействовать на личность можно на любом этапе отклонения от норм поведения.

Вместе с тем позиция Э.Е. Гензюка заслуживает внимания, когда речь идет о пресечении административных правонарушений.

Второй вид рассматриваемых нами мер (административно-пресекающие меры социальной защиты) включает в себя:

а) доставку в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел;

б) содержание в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться в окружающей обстановке либо могущих причинить вред окружающим или себе.

К этому же виду, на наш взгляд, следует отнести и такие меры, как:

а) отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;

б) запрещение эксплуатации транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения.

К этой группе, на наш взгляд, следует отнести и меры физического воздействия на правонарушителя: применение боевых приемов самбо, резиновой палки, наручников, слезоточивого газа.

Таким образом, меры данной группы направлены непосредственно на пресечение общественно опасного деяния безотносительно к его правовому (отраслевому) характеру. Их действие завершается в момент прекращения этого деяния, после чего могут быть применены иные, например направленные на составление протокола об административном правонарушении и т.п.

Третья группа (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях) включает: доставку нарушителей, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, явившихся орудием или объектом посягательства, административное задержание и др. К этому же виду можно отнести и привод лица, привлекаемого к административной ответственности, для рассмотрения дела в случае уклонения его от явки по вызову соответствующего органа или должностного лица (ст. 27.1 КоАП РФ).

Основания и условия применения данных мер закреплены в соответствующих статьях КоАП РФ (глава 27).

Четвертый вид мер (административные наказания) выделяется в качестве самостоятельного практически всеми исследователями данной проблемы и весьма обстоятельно разработан в литературе.

Основанием применения этих мер является доказанная в установленном порядке вина в совершении конкретного административного правонарушения.

В юридической литературе отмечается, что наложение административного наказания имеет своей целью частное и общее предупреждение правонарушений. Так, например, частное предупреждение предполагает воздержание лица, к которому применены меры правового воздействия, от противоправного поведения. И далее, если сдерживающий эффект проявляется также в отношении иных лиц, информированных о принятии указанных мер, то возможно и достижение общепрофилактической цели<sup>1</sup>.

Характерно, что на профилактическую роль административно-наказания (взыскания) указывали еще в 1975 г. Л.Л. Попов и А.П. Шергин. По их мнению, оно преследовало три конкретные цели: воспитательную, частнопредупредительную и общепредупредительную<sup>2</sup>. При этом частнопредупредительные меры направлены на предупреждение рецидива административных правонарушений, а общепредупредительные — на превенцию административных деликтов в целом<sup>3</sup>.

Следует отметить, что многоцелевое назначение большей части рассматриваемых мер, множественность выполняемых каждой из них функций предопределяют рассмотрение выделенных видов (групп) в их взаимосвязи. Представляется также, что более точным было бы назвать выделенные четыре категории не видами, а стадиями использования административно-деликтных мер в процессе охраны правопорядка (или видами их функционального состояния). Это дает возможность раскрыть процесс их функционирования, поэтапного использования их в ходе правоохранительной деятельности, а также взаимосвязь друг с другом и иными мерами государственного принуждения. Например, если лицо имеющее огнестрельное оружие, зарегистрированное в установленном порядке, привлекалось неоднократно к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, то возникает общественно опасная ситуация — угроза жизни и здоро-

<sup>1</sup> См.: *Саввин М.Я., Силаев А.И.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка. М., 1990. С. 17–18.

<sup>2</sup> См.: *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Управление, гражданин, ответственность. М., 1975. С. 182.

<sup>3</sup> Там же. С. 199.

вью граждан. В целях предупреждения таких последствий применяется одна из административных мер социальной защиты — аннулирование разрешения на хранение и перевозку такого оружия.

Предложенный подход к классификации административно-профилактических мер не претендует на окончательное и исчерпывающее решение данной проблемы. Как и любая другая, приведенная выше типология обладает определенной степенью условности. И все же данный подход имеет, как представляется, определенную теоретическую и практическую значимость. В теоретическом плане он позволяет рассмотреть административно-профилактические меры в динамике, выделить свойства мер, которые недостаточно глубоко исследованы, в частности, их социально-правовой аспект. Предложенный подход, на наш взгляд, может быть использован при дальнейшей разработке проблемы классификации мер административного воздействия в целом. Практическая значимость данного подхода состоит в том, что он позволяет определить конкретные пути совершенствования нормативного регулирования и практики применения административно-профилактических мер.

### **3.6. Концептуальные основы профилактики административной деликтности в деятельности полиции**

Общеизвестно, что начало 1990-х годов, от которых отсчитывается время реформ в России, в силу характера политических, социально-экономических и правовых преобразований принято считать началом переходного периода. Здесь же в принципе лежит и точка отсчета нарастающего вала преступности и административной деликтности. Если преступность поддавалась измерению, то деликтность в силу отсутствия статистической отчетности носила в основном латентный характер. Разумеется, нельзя полностью отрицать, что в субъектах Российской Федерации не владели деликтологической ситуацией. Однако следует отметить, что разрабатываемые мероприятия по профилактике административных правонарушений не носили целенаправленного характера на всех уровнях органов внутренних дел.

В связи с этим административная деликтология должна определить, какие меры в наибольшей степени способствуют административной деликтности, насколько они отвечают поставленным глобальным целям преобразований, в какой степени и как они могут быть скорректированы, если это необходимо для противодействия деликтности, ее максимально возможного в современных условиях ограничения.

Проведенное исследование показывает, что зачастую реформаторские акции с неизбежностью вели к разрушению привычной шкалы социальных ценностей, к дезориентации общественного сознания, в том числе и профессионального правового сознания работников правоохранительной системы. В этой ситуации быстро из характеристики личности выветривался такой критерий, как «моральная устойчивость», а приоритеты общественного блага уступали место другим «ценностям» — эгоизму, индивидуализму, личному преуспеянию любой ценой. На этом фоне стала «процветать» и другая часть российского общества с антиобщественным поведением, которая в принципе составила основной приток нарушителей административного законодательства.

Представляется, что значительный ущерб правопорядку и правовому климату был нанесен спонтанным реформированием органов местной власти и самоуправления. Следует отметить, что основная часть населения не усвоила сущности и значения мэрий, префектур и супрефектов. Исправить положение в этой области сможет лишь настойчивое проведение в жизнь законодательных норм о местном самоуправлении, в том числе о его участии в охране общественного порядка (ст. 132 Конституции РФ).

Вместе с тем проведенное исследование показало, что самую дорогую цену общество вынуждено платить в связи с демонтажем в целом системы профилактики правонарушений, свертыванием многомиллионного движения общественности за укрепление правопорядка.

Таким образом, лишившись таких ее структурных компонентов, как народные дружины, советы профилактики, общественные пункты охраны правопорядка, товарищеские суды и посты народного контроля, и не создав ничего нового, государство ослабило свой профилактический потенциал, провело как бы полосу отчуждения между официальной судебной-правовой властью и населением. В данном случае следует согласиться с мнением А.Я. Сухарева, указывающим, что в данном случае «сказалось очередное идеологическое клише, которое усилено высвечивалось определенными научными кругами: разветвленная сеть общественных формирований, это, дескать, ограниченная часть советской системы тотального контроля. Но применительно к преступности эффективный контроль над этим злом может быть лишь широким, основанным на заинтересованности всего гражданского общества»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Сухарев А.Я. Феномен российской преступности в переходный период: тенденции, пути и средства противодействия: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1996. С. 28.

В связи с этим следует также отметить и то обстоятельство, что столь же неоправданным и вредным оказался демонтаж системы правового просвещения населения. Ретроспективный анализ этой системы показывает, что такие ее звенья, как преподавание основ права на всех ступенях образования, правовые народные университеты, постоянные телепередачи и юридические рубрики в газетах и журналах, несли не только нужную правовую информацию, но и формировали нравственность, гражданственность и законопослушность.

Несомненным негативным фактором правового нигилизма, на наш взгляд, является длительная и массированная атака средств массовой информации на правоохранительные органы. В совокупности с постоянной реорганизацией этих аппаратов они создали в них обстановку нервозности и неуверенности, породили невосполнимый отток высококвалифицированных специалистов. В результате новой идеологической заикленности общество лишилось не столько «советского», сколько полезного отечественного опыта, накопленного десятилетиями, который успешно используется в развитых зарубежных странах.

Важное стратегическое значение в реализации административной политики имеют проблемы формирования действенной профилактики административной деликтности<sup>1</sup>.

По мнению А.П. Шергина, это связано с тем, что административные правонарушения:

1) традиционно были и остаются наиболее массовыми видами правонарушений, имеющих общую тенденцию к росту;

2) они весьма разнообразны и совершаются в различных сферах (права человека, экономика, общественный порядок и др.);

3) тесно связаны с соответствующими преступлениями (действующие КоАП и УК РФ предусматривают ответственность более чем за 90 смежных составов правонарушений);

4) они в совокупности (административная деликтность) представляют собой сложный феномен, развивающийся под влиянием многих факторов;

5) представляют собой серьезную деструктивную основу, а недооценка их опасности, к сожалению, стала уже традиционной<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. М., 2002. С. 91.

<sup>2</sup> Там же. С. 93—94.

Изложенное свидетельствует о том, что профилактика административной деликтности должна представлять собой широкий комплекс взаимосвязанных мероприятий, проводимых государственными органами и общественностью в целях устранения нейтрализации причин и условий, ее порождающих. При этом необходимо учитывать, что профилактика административной деликтности:

а) представляет собой специфическую область социального управления;

б) имеет многоуправляемый характер (например, устранение или нейтрализация причин и условий деликтности в целом, отдельных видов административных правонарушений, предусмотренных в соответствующих главах Особенной части КоАП РФ, деликтности в отдельных регионах или среди определенных контингентов населения);

в) осуществляется в процессе решения как общих задач социального развития, так и специализированных задач;

г) имеет «дерево целей», их иерархию, конкретизированную в территориальном разрезе, во времени и применительно к каждому звену системы;

д) не сводится к деятельности только правоохранительных органов, а включает в себя более широкий круг мер, воздействующих на причины и условия административной деликтности.

Ретроспективный анализ профилактики административных правонарушений, а также зарубежных аналогов взаимодействия государственных и общественных структур, во многом заимствованных, как указывалось выше, из прошлой российской правоохранительной практики, позволяет выделить два основных концептуальных положения.

Во-первых, взаимодействие содержит значительный организационный, профилактический и психологический потенциал, создавая объективные условия для умножения сил противодействия административной деликтности, взаимного контроля субъектов координации, повышения их ответственности за поддержание правопорядка.

Во-вторых, ни одно, даже самое богатое государство, субсидировавшее крупные вложения в программы борьбы с правонарушениями на базе оснащения судебных, полицейских органов, не имело успеха без поддержки населения. Криминальная ситуация в США, Германии, Японии и других развитых зарубежных странах начала стабилизироваться лишь с налаживанием сотрудничества

полицейских служб и самодеятельных форм общественности, поощряемых правительством<sup>1</sup>.

Представляется, что достижение цели эффективной координации возможно лишь при соблюдении ряда прогнозируемых условий. Наиболее значимыми из них, по нашему мнению, являются:

- определение субъектов совместной деятельности по противодействию административной деликтности и приоритетных направлений их взаимных усилий;
- обеспечение наиболее результативных форм и методов взаимодействия при соблюдении процессуальной и служебной самостоятельности субъектов;
- исключение дублирования в деятельности участников координации, экономия материальных и кадровых ресурсов;
- строгое соблюдение законности, гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- гласность и подконтрольность совместной деятельности;
- системное отслеживание результативности скоординированных профилактических мероприятий и их корректировка с учетом изменений деликтологической ситуации.

Разумеется, что указанные условия исключают возможность конструирования одновариантной модели организации и совершенствования взаимодействия правоохранительных органов и общественных организаций в планировании и осуществлении профилактических акций долговременного характера.

Вместе с тем, на наш взгляд, следует учитывать в качестве методологического приоритета следующее положение: при любых вариантах развития деликтности, а также социально-политической и экономической обстановки совершенствование совместной деятельности, расширение социальной базы сотрудничества по нейтрализации административной деликтности являются неременным условием обеспечения законности и правопорядка в России.

Принципиально организационно-правовое значение согласованных действий заключается в том, что они в конечном счете должны обеспечиваться из единого центра, обладающего необходимыми властными полномочиями и располагающими возможностями

---

<sup>1</sup> См.: Сухарев А.Я. Концептуальные основы взаимодействия правоохранительных и иных государственных и общественных организаций в противодействии преступности. Проблемы прогнозирования и эффективности. Аналитический доклад Совету Безопасности РФ. М., 1994.

ми концентрации и маневрирования техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами.

Анализ отечественного и зарубежного опыта, статуса управленческо-распорядительных и административных структур показывает, что оптимальная модель взаимодействия и координации возможна лишь под эгидой Правительства и Совета Безопасности Российской Федерации и соответственно высших исполнительных органов в республиках, краях, областях, а также органов местного самоуправления.

Учитывая просчеты прошлого, когда решения и планы координационных образований носили рекомендательный характер, считаем целесообразным наделить координирующие органы соответствующим правовым статусом, правом издавать обязательные к исполнению решения с учетом их компетенции. Несомненно, определяющее значение имеет разработка концептуальной модели профилактики на федеральном уровне. Именно здесь должны вырабатываться стратегия и долгосрочные программы борьбы с административными правонарушениями в масштабе страны, определяться ее приоритетные направления, сосредоточиваться объективная межведомственная информация и статистика административных правонарушений.

Проведенное исследование показало, что в настоящее время явно ощущается дефицит научного осмысления и соответствующей методической проработки взаимодействия всех звеньев государственного и общественного механизма. В перспективе это потребует объединения усилий не только ученых-юристов, но и социологов, экономистов, государствоведов, управленцев.

Таким образом, координация и профилактика — это главные направления, где должна сполна раскрыться с учетом современных реалий созидательная работа государства по противодействию административной деликтности.

Важным этапом в создании концепции профилактики административной деликтности является формирование, собственно, модели политической организации в исследуемой сфере.

Оценка административной деликтности, степени ее деструктивного влияния на состояние правопорядка, защиту прав и свобод человека — не самоцель, а исходная информация для принятия решения об основных направлениях деятельности государства по сдерживанию административных правонарушений. Причем необходимо подчеркнуть, что речь идет не о детальном закреплении путей и способов противодействия административной деликтности в законодательстве, а именно о формировании общей государственной установки, определении стратегии решения этой задачи.



Ущербность этих постановлений была, прежде всего, в том, что они не определяли стратегии противодействия административной деликтности в целом, а сводились к очередной кампании борьбы с отдельными правонарушениями (таковы, например, многочисленные постановления о борьбе с пьянством).

В правовом государстве должна быть единая политическая установка по противодействию административным правонарушениям. Ее отсутствие в современной России оставляет эту важную часть правоохранительной деятельности многочисленных органов административной юрисдикции без четких ориентиров. Полагаем, что лучшей формой закрепления рассматриваемого вида политики была бы концепция административной политики Российской Федерации.

С учетом имеющейся научной информации рассмотрим основные положения Концепции административной политики применительно к предмету нашего исследования.

Представляется, что в Концепции административной политики должны быть отражены объективная оценка современной административной деликтности, приоритеты в противодействии этой деструктивной системе, существующие противоречия и пути их разрешения в сфере сдерживания административных правонарушений.

Не пытаясь расставить все акценты по содержанию этого политического документа, обратим внимание на важность разрешения одного из существенных, на наш взгляд, противоречий. Его суть — установление баланса интересов государства по административно-правовой охране общественных отношений и прав и свобод граждан.

Выбор пути разрешения этого противоречия определяет по существу характер и содержание административной политики в целом. С одной стороны, государство (а чаще всего ведомства) пытается проводить жесткую политику в отношении лиц, не соблюдающих административно-правовых установлений. С другой стороны, усиление административной репрессии неизбежно влечет ущемление законных прав и свобод граждан, что в условиях демократического государства встречает неприятие со стороны общества, которое, как показали события последних лет, не собирается молча воспринимать административную «проказливость» власти.

Разумеется, что принятие политических решений в демократическом государстве сложнее. Важна не только воля власти, но и учет интересов населения. Поэтому при выработке Концепции важно:

1) обозначить общественные отношения, которые действительно нуждаются в административно-юрисдикционной защите;

2) определить условия и характер мер административной ответственности на основе критериев эффективности и экономичности их применения;

3) закрепить принцип безусловной защиты законных прав и интересов участников административно-юрисдикционного процесса.

Общеизвестно, что их административная политика получает свое закрепление в законе. Именно в нем определяются основания административной ответственности, система и виды административных наказаний, признаки отдельных видов административных правонарушений, порядок производства по делам об административных проступках. Но здесь уместно обратить внимание на следующий нюанс.

Законодательство по отношению к политике выступает в двух ипостасях. Во-первых, в нем официально закрепляется государственная воля; во-вторых, законодательство является одной из основных форм реализации административной политики (правоохранительная деятельность — вторая форма реализации). Логично возникает вопрос: возможно ли совпадение в законе собственно политических установок в сфере противодействия административной деликтности и форм их реализации в законодательных актах? Думается, что такого совпадения, на наш взгляд, не может быть.

Прежде всего, политика и соответствующий закон — не совпадающие полностью понятия. Закон не ограничивается только оформлением политической воли, он определяет и «приводные ремни» ее реализации. Последние, по нашему мнению, не могут входить в содержание политики. Напомним, таким содержанием могут быть только основные направления соответствующей деятельности, ее стратегия (закон регулирует всю совокупность общественных отношений в сфере данной деятельности). Поэтому собственно политика находит отражение не во всех нормах соответствующего закона, а в тех, где речь идет об общих положениях, принципах той или иной деятельности.

Мы не случайно акцентируем внимание на этой особенности закрепления в законе, поскольку в литературе нередки умозаключения о нормативной основе уголовной политики, включающей в себя не только все уголовное, уголовно-процессуальное, но и административное законодательство<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Владимиров В.А., Ляпунов Ю.И.* Советская уголовная политика и ее отражение в действующем законодательстве. М., 1979. С. 33.

В соответствии с изложенной позицией полагаем, что административная политика находит нормативное отражение:

1) в статьях Конституции Российской Федерации, определяющих обязанности государства по защите общественных отношений от правонарушений;

2) в нормах КоАП РФ, закрепляющих общие положения и принципы административно-деликтного законодательства.

Необходимо отметить, что современное административно-деликтное законодательство содержит нормы-принципы. В КоАП Российской Федерации закреплены принципы: равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения (ст. 1—4), презумпции невиновности (ст. 1.5), законности применения мер административного принуждения (ст. 1.6). Административная политика находит отражение и в ряде других статей, закрепляющих общие положения законодательства об административных правонарушениях: понятие (ст. 1.1), задачи (ст. 1.2), действие во времени и пространстве этого законодательства (ст. 1.7), предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.3).

Вместе с тем, на наш взгляд, законодатель неоправданно исключил из КоАП РФ содержательную часть нормы о предупреждении административных правонарушений (ст. 7 КоАП РСФСР). Предупреждение правонарушений является одним из основных направлений деятельности государства в сфере противодействия административной деликтности. Это принципиальное положение административной политики целесообразно было отразить в отдельной норме общих положений, а не ограничиваться упоминанием о предупреждении административных правонарушений в статье о задачах законодательства (ст. 1.2).

Само определение основных направлений административной политики и их закрепление в директивных документах и в законе еще не означает ее реализацию претворения в жизнь. Реализацию правовой политики обычно связывают с законодательной и правоохранительной деятельностью, которые можно рассматривать и в качестве форм реализации политики в сфере противодействия административной деликтности.

Связь политики и права неоднозначна. С одной стороны, политические установки получают закрепление в законе, с другой — они находят в нормах закона свою реализацию. Так, основные принципы административной ответственности реализуются в многочисленных нормах административно-деликтного законодательства, которые определяют само понятие административного правонарушения как основания данного вида ответственности, субъектов по-

следней, систему и виды административных наказаний, признаки отдельных видов административных правонарушений. Именно эти нормы служат основой правовых отношений, в которых реализуется административная ответственность. Необходимо также иметь в виду, что только посредством закона административная политика выполняет одну из основных своих функций — деликтолизацию деяний, т.е. нормативное их признание административными правонарушениями.

По нашему мнению, наиболее удачное понятие административной деликтолизации сформулировано Л.И. Поспеловой, указывающей, что она «означает выявление опасных для существующих общественных отношений (представляющих угрозу для личности, общества и государства) и признание их административными правонарушениями путем установления в законе запрета на их совершение под угрозой применения административного взыскания»<sup>1</sup>.

Отдельные теоретические вопросы административной деликтолизации рассмотрены С.В. Штатским. Краеугольным камнем его позиции является то, что «введение административно-правового запрета означает деликтолизацию определенных действий, т.е. нормативное признание их административными правонарушениями»<sup>2</sup>.

Анализ приведенных двух точек зрения позволяет нам сделать вывод, что обратный процесс деликтолизации заключается в исключении деяния из числа административных правонарушений. Разумеется, оба эти процесса взаимосвязаны, обусловлены многочисленными факторами, влияющими на реализацию административной политики.

Проведенное исследование позволяет отметить основные из них.

**1.** Вопрос о деликтолизации возникает только в отношении деяний, совершение которых приняло распространенный характер. Единичные случаи совершения тех или иных деяний не могут быть признаны противоправными.

Обратное не соответствовало бы самой сущности правовой нормы как общего правила поведения. Деликтологический анализ распространенности тех или иных деяний должен учитывать масштаб их совершения (по отношению к численности населения, географии распространения и др.)<sup>3</sup>. Последнее имеет значение для уровня нормативного регулирования административной ответствен-

---

<sup>1</sup> *Поспелова Л.И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 34.

<sup>2</sup> *Штатский С.В.* Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002. С. 65.

<sup>3</sup> Там же. С. 70.

ности. Так, если деяние характерно для отдельного региона, то установление административной ответственности вряд ли целесообразно в федеральном КоАП. Его административная деликтолизация может быть осуществлена в законе соответствующего субъекта Российской Федерации. Так, не было, по нашему мнению, необходимости установления административной ответственности за самовольную добычу янтаря в ст. 7.5 КоАП РФ, поскольку данный минерал есть только в Калининградской области.

2. Административной деликтолизации подлежат только деяния, представляющие угрозу существующим общественным отношениям. Перечень объектов административно-юрисдикционной защиты определен в ст. 1.2 КоАП РФ — личность, права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок и общественная безопасность, собственность, экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства. Однако не все деяния, посягающие на указанные объекты, могут быть признаны административными правонарушениями. Характер, степень общественной опасности деяний, размер причиняемого вреда могут быть различными. В зависимости от их оценки законодательная квалификация может также различаться — в одних случаях деяние будет криминализовано, в других — признано административным правонарушением.

В действующем УК и КоАП РФ установлена ответственность за 90 с лишним смежных составов преступлений и административных правонарушений. Основным критерием их разграничения законодатель установил наступление вреда (размер ущерба). Так, нарушение правил дорожного движения водителем транспортного средства влечет административную ответственность, те же действия, причинившие тяжкий или средней тяжести вред здоровью человека либо причинившие крупный ущерб, квалифицируются по ч. 1 ст. 264 УК РФ.

3. Достаточность мер административной ответственности для эффективного противодействия тем или иным деяниям. Административная деликтолизация должна исходить из того, что цели общего и специального предупреждения этих деяний могут быть обеспечены определенными видами наказаний (в соответствующих размерах, сроках). Ответ на вопрос, какой объем правоограничений является оптимальным для достижения этих целей, неоднозначен. На выбор вида, размера административного наказания за совершение того или иного деяния влияют многие факторы. Здесь важна оценка предыдущей административной практики. Так, мизерные

размеры штрафов, применяемых в 1970-х годах за нарушения общественного порядка, не признавались серьезным наказанием самими нарушителями<sup>1</sup>.

Ценность социологических исследований влияния различных наказаний, различных размеров санкций за совершенные деяния на сознание и поведение нарушителей заключается в выработке рекомендаций о наиболее оптимальном размере того или иного административного наказания. Следует отметить, что вопрос о выборе размера административной санкции за тот или иной вид правонарушения, как показал опыт первой и второй кодификаций административно-деликтного законодательства, является предметом разногласий между представителями ведомств и их оппонентами. Не секрет, что данное законодательство всегда формировалось под пресом ведомств, которые пути повышения эффективности противодействия правонарушениям связывают в основном с ужесточением санкций. Так, не без их участия размеры штрафов в КоАП РФ значительно выросли. Разумеется, наказание за соответствующий вид правонарушения должно быть существенным ограничением для нарушителя, в противном случае оно теряет свой предупредительный смысл. Но при установлении его размера должны учитываться наряду с другими факторами уровень доходов большинства населения, степень инфляции и др. Вопрос не только о выборе справедливого вида и размера административного наказания, но и реальности его исполнения. Даже по скромным меркам КоАП РСФСР исполнение штрафов не превышало, как правило, 80% общего числа подвергнутых этому административному наказанию. Полнота исполнения штрафов в размерах, установленных КоАП РФ, в условиях обнищания большинства населения страны, значительной безработицы весьма проблематична.

4. Административная деликтологизация предполагает учет не только существующих общественных отношений, обеспеченных юрисдикционной защитой, но и определение новых объектов, нуждающихся в такой защите. Установление административной ответственности за те или иные деяния либо отказ от административного преследования — задача административно-деликтного законодательства.

Однако пересмотр административных запретов приобретает особую актуальность в периоды существенных реформаций экономики, социально-политической константы общества. Становление России на путь формирования рыночных отношений, демократиче-

---

<sup>1</sup> См.: Еропкин М.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. О применении штрафов за нарушения общественного порядка. // Советское государство и право. 1970. № 7.

ских преобразований потребовал иной административной политики и адекватного ее закрепления в законодательстве. КоАП РСФСР 1984 г., аккумулировавший большинство норм союзного законодательства, отражал потребности тоталитарного государства. Формирование нового административно-деликтного законодательства предполагало не только ревизию существовавших запретов, но и поиск путей обеспечения юрисдикционной защитой современных общественных отношений. Если отказ от устаревших норм не представил особых затруднений, то административная деликтологизация деяний, представляющих угрозу новым общественным отношениям, потребовала обстоятельного анализа и ответа, какие объекты нуждаются в административно-юрисдикционной защите. В результате Особенная часть КоАП РФ пополнилась значительным количеством новых составов административных правонарушений, выделены в качестве самостоятельных глав правонарушения в области связи и информации (гл. 13), в области предпринимательской деятельности (гл. 14) и другие; установлена административная ответственность юридических лиц. Иными словами, политическая установка о необходимости административно-юрисдикционной защиты современных общественных отношений, основанных на признании прав и свобод человека, демократии и экономического плюрализма, получила свою реализацию в нормах КоАП РФ.

Какова же нормативная база административной политики в целом? Основным федеральным законом в рассматриваемой сфере является КоАП РФ. Именно в нем закреплены основные принципы этой политики и механизм ее реализации. Однако законодательство об административных правонарушениях состоит не только из настоящего Кодекса, но и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ).

КоАП РФ устанавливает ряд ограничений в отношении издания этих законов, определяя верховенство Кодекса как федерального закона (ст. 1.1), исключительную компетенцию Российской Федерации (ст. 1.3). На нецелесообразность сохранения за субъектами Российской Федерации права издания нормативных актов с административной санкцией уже указывалось до кодификации современного административно-деликтного законодательства<sup>1</sup>. Остается только сожалеть, что Государственная Дума проигнорировала принципиальное конституционное положение о том, что ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только феде-

<sup>1</sup> См.: *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права. С. 63.

ральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Причем это сделано в тот период, когда осуществляется политический курс на создание единого правового пространства страны, на приведение законов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом, административная деликтолизация всегда связана с угрозой применения мер государственного принуждения, а в ее основании должна быть общественная потребность защиты существенных интересов личности, общества и государства, а не своеволие законодателя. В связи с этим следует поддержать позицию С.В. Штатского, указывающего, что «в нормотворческую практику должен быть внедрен принцип, в соответствии с которым запрет на нежелательные действия может быть введен, если созданы условия для правомерного поведения (об этом следует обязательно указывать в обосновании проекта вводимой административно-запретительной нормы). В противном случае адресат нормы заранее будет поставлен в условия, исключющие его правомерное поведение»<sup>1</sup>.

Представляется, что концептуальные основы профилактики административной деликтности предполагают реализацию определенных методов и процедур. Предложенная нами классификация причин и условий рассматриваемого явления и мер по их предупреждению позволяет констатировать, что профилактические мероприятия (формы и методы), разработанные в криминологии, не могут быть использованы в полной мере по профилактике таких деструктивных явлений, как административные правонарушения. Собственно, и виды административных наказаний (глава 3 КоАП РФ) преследуют цели недопущения (рецидива) административных правонарушений и, как следствие, преступлений.

Методологическая основа решения данной проблемы, на наш взгляд, заложена в исследованиях, посвященных юридической конфликтологии<sup>2</sup>. Анализ литературных источников позволяет констатировать, что речь в данном случае идет о разработке процедур управления конфликтами, связанных с профилактикой и контролем спонтанно возникающих конфликтных взаимодействий в целях профилактики (предотвращения) их деструктивных негативных последствий<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Штатский С.В. Указ. соч. С. 72.

<sup>2</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Юридический конфликт // Государство и право. 1995. № 9. С.10.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 198.



На практике для их предотвращения используются самые разнообразные методы профилактического воздействия на отношения и поведение субъектов, которые могли бы привести к нежелательным (противоправным) конфликтам<sup>1</sup>.

Так, например, А.Б. Зеленцов в качестве методов предупреждения нежелательных конфликтов выделяет следующие методы:

а) просветительной профилактики, который связан с организацией такой деятельности, посредством которой популяризировались бы конфликтологические знания, отрабатывались бы умения и навыки предупреждать и разрешать конфликты;

б) принуждающей профилактики, имеющей адресную направленность. Однако он не ограничивается лишь оценкой действий или поведения, а предъявляет соответствующие требования по их изменению. Диапазон этих требований может быть весьма широк: от пожеланий и замечаний. Невыполнение этих требований может преследоваться санкциями (включая юридические), которые направлены на предупреждение негативных последствий поведения субъекта, способных вызвать конфликт;

в) упреждающей профилактики, предполагающей изменение ситуации в направлении, блокирующем негативные действия или поведение, которые выступают как конфликтогены. Например, замена руководителя, не пользующегося авторитетом и предпринимающего неумелые действия при введении инноваций в организации;

г) упорядочивающей профилактики, обеспечивающей повышение уровня регулируемости объекта (действий и поведения) посредством его организационного и информационного обеспечения, создающего основу для своевременного выявления противоречий и рационального решения проблем<sup>2</sup>.

Приведенное позволяет, на наш взгляд, ориентировать исполнительные органы на всех уровнях, решающие вопросы профилактики административной деликтности, для выработки соответствующих профилактических процедур, более четкого определения функций субъектов профилактики и механизмов, обеспечивающих их должное исполнение.

Таким образом, изложенное позволяет констатировать, что принципиальные основы совершенствования профилактики административной деликтности должно осуществляться на общегосударственном уровне (ст. 1.1 КоАП РФ).

<sup>1</sup> См.: Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И. Конфликты и технология их предупреждения. Белгород, 1995. С. 120.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 207.

Меры общефедерального уровня должны, по нашему мнению, включать основные направления деятельности МВД России по профилактике административных правонарушений. Это направление должно обеспечить стратегию в обеспечении законных прав и свобод граждан. В ее основе могло бы найти место и наше видение по теоретическим основам административной политики. В последующем Концепция административной политики должна найти свое закрепление в федеральных и региональных программах по борьбе с правонарушениями (существующие программы охватывают только деятельность по борьбе с преступными проявлениями).

Общеизвестно, что результативность профилактики во многом определяется профессионализмом субъектов, ее осуществляющих. Покажем реальную ситуацию на примере участковых уполномоченных полиции — основного субъекта профилактики.

В течение последних десяти лет в директивных документах МВД России постоянно отмечается несоответствие между возможностями служб и подразделений органов внутренних дел и их вкладом в профилактику правонарушений. В связи с этим со стороны руководства предпринимались неоднократные попытки коренным образом улучшить это направление деятельности органов внутренних дел. Однако всякий раз, принимая новые организационные решения по этому вопросу, руководство МВД констатировало сохранение указанного несоответствия, а порой его обострение.

### 3.7. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах

В развитых государствах мира обеспечение публичной безопасности (в широком смысле) путем охраны правопорядка в общественных местах, контроля за соблюдением законов, постановлений и распоряжений органов власти (центральных и местных), оказания помощи отдельным гражданам, когда их жизни, здоровью, имуществу угрожает опасность или нарушаются их гражданские права, а также населению в целом при чрезвычайных обстоятельствах является одной из главных задач полиции и патрульной службы в частности, поскольку последняя в силу своей многофункциональности и универсальности является основной в полицейской системе<sup>1</sup>. Об этом можно судить по тому, что она поглощает 60—75% личного

---

<sup>1</sup> См.: Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. М., 1993. С. 41.

состава<sup>1</sup>. Признанные специалисты по вопросам полицейской организации считают ее «становым хребтом всей полицейской системы»<sup>2</sup>. «Эффективная патрульная служба — по мнению В. Леонарда и Г. Мора — является краеугольным камнем полицейской организации. Отдельно взятый патрульный — это первая линия обороны общества против преступника».

Отечественные специалисты, занимающиеся исследованием проблемы организации полиции зарубежных государств указывают что при всех имеющихся различиях в ее организации наблюдается значительное сходство, а в ряде случаев идентичность элементов организации и деятельности патрульной службы развитых зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Канада, Германия, Япония).

Анализ научных источников показывает, что при определенных особенностях, присущих патрульной службе этих государств, основной акцент, по нашему мнению, необходимо сделать на изучении организации и деятельности патрульной службы США, воплотившей наиболее характерные ее черты. Это связано еще и с тем, что в США практикуются наиболее приемлемые формы и методы несения патрульной службы, выбор необходимых видов нарядов для ее организации в городах и других населенных пунктах.

Насколько важна роль, отводимая патрульной службе в системе американской полиции, можно судить по высказываниям авторов, посвятивших свои исследования ее деятельности. По их мнению, все остальные службы полиции носят вспомогательный характер по отношению к патрульной службе и существуют, поскольку этой службе в ряде случаев требуется специализированная помощь.

Если классифицировать задачи патрульных полицейских, несущих службу в общественных местах, то в наибольшей степени они выполняют следующие основные задачи:

- предупреждение преступлений и других правонарушений;
- расследование преступлений и других правонарушений;
- поддержание общественного порядка.

Кроме того, в круг их обязанностей входит выполнение целого комплекса функций: проведение профилактических мероприятий, устранение нарушений порядка, пресечение преступлений, регулировка и контроль дорожного движения, участие в розыске скрывающихся преступников, сбор информации, необходимой для других

<sup>1</sup> См.: Губанов А.В. Указ. соч. С. 42.

<sup>2</sup> См.: Бристоу А. Эффективное использование полицейских сил. 4-е изд. Томас. Спрингфилд. Иллинойс. США, 1969, С. 78 // Сборник переводов. № 147. М., ВНИИ МВД СССР, 1971.

отраслевых служб, оказание помощи гражданам в экстренных ситуациях, не связанных с правонарушениями. В связи с этим особо следует отметить и тот факт, что функции патрульных нарядов не ограничиваются охраной порядка лишь на улицах и в других общественных местах, а распространяются и на жилой сектор<sup>1</sup>.

Широте диапазона обязанностей полицейских в полной мере соответствует такой же широкий диапазон прав. Так, они вправе выносить официальное предупреждение о недопустимости дальнейшего противоправного поведения, накладывать штраф, задерживать правонарушителей, производить обыски, применять физические меры воздействия, использовать резиновые палки, наручники, огнестрельное оружие, гранаты со слезоточивым газом и др.

В структуре полицейских аппаратов, осуществляющих патрульную службу, выполнение всего перечня задач и функций возложено на ее низовые звенья — полицейские станции, отделения, участки, которые содержатся за счет местного бюджета.

В связи с этим следует отметить, что в большинстве зарубежных стран общее руководство патрульной службой в региональном и национальном масштабе отсутствует. Управление ее обычно осуществляется на среднем (функциональном) уровне управления территориальным полицейским формированием. Например, в США, Англии, Германии высшей инстанцией оперативного руководства патрульной службой является полицейское управление города (района). Правда, в некоторых странах определенная его доля осуществляется национальными центрами. При этом не имеется в виду повседневное оперативное руководство, речь идет лишь о некоторых наиболее принципиальных проблемах.

Основными направлениями повышения эффективности патрульной службы является совершенствование оперативного управления патрульной службой, призванного сократить время реагирования полиции на сообщения о правонарушениях за счет:

- а) улучшения обслуживания вызовов;
- б) более рационального использования рабочего времени, затрачиваемого на превентивное патрулирование.

Затрата времени на обработку поступающей информации в центрах руководства патрульной службой составляет для срочных дел в среднем 1,5 минуты, а не срочных — 6 минут. Среднее время следование патруля на место происшествия колеблется от 2,5 до 3 ми-

<sup>1</sup> См.: Белоусов Н.М., Коновалов Д.Н., Крылов Б.С. Патрульно-постовая служба в полициях буржуазных стран. М., 1984. С. 17.

нут после получения из диспетчерского пункта подразделения сообщения о преступлении или правонарушении<sup>1</sup>.

Необходимость постоянного повышения результативности работы патрульных нарядов привела в ряде европейских стран и США к активизации процесса централизации управления всеми патрульными нарядами, действующими на территории города в специально создаваемых для этой цели оперативных отделах («мозговых центрах»).

Особенность ситуации в том, что в организационном отношении патрульные силы остались по-прежнему рассредоточены по местным полицейским участкам (станциям, отделениям) и в их подчинении, а в оперативном отношении в период несения службы каждый патрульный наряд поступает в распоряжение единого центра.

Именно в центре осуществляются планирование, организация исполнения и контроль принятых решений, кадровое и материально-техническое обеспечение подразделения. Кроме того, было создано промежуточное управленческое звено, которым стали мобильные командные пункты, дислоцирующиеся на автомашинах, оборудованных необходимой техникой, радио и телефонной связью, другой аппаратурой.

Важнейшей практической задачей руководства патрульной службой является рациональное распределение имеющихся сил и средств. Рекомендуемая в настоящее время в США система предусматривает распределение работы не равномерно по сменам, а «пропорционально потребностям». При этом:

- силы и средства патрульной службы должны распределяться в соответствии с изменениями оперативной обстановки;
- патрульные подразделения должны иметь приблизительно одинаковую нагрузку.

Проблема повышения эффективности патрульной службы обычно рассматривается в следующих, тесно связанных между собой аспектах: какой вид патруля наиболее эффективен, какое число патрульных (патрульных нарядов) необходимо для осуществления основных функций полиции на данной территории, какой техникой должен быть оснащен патруль и, наконец, какие формы управления патрулями дают оптимальный результат.

Расстановка патрулей и установление маршрутов их движения производится таким образом, чтобы у населения создалось впечатление о вседесущности полиции. Правонарушителей стараются за-

<sup>1</sup> См.: Губанов А.В. Указ. соч. С. 43.

ставить почувствовать, что они лишены возможности безнаказанно совершать правонарушения в связи с постоянным ее присутствием<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что важным элементом в организации патрульной службы является правильный выбор нарядов патрулирования. Патрульная служба полиции использует различные виды нарядов. Выбор того или иного вида патрульных нарядов зависит от целого ряда факторов: численности личного состава патрульной службы и обслуживаемого полицейским формированием населения; площади и топографии обслуживаемой территории, а также плотности населения в том или ином районе обслуживаемой территории; оперативной обстановки. Большое значение имеют время года и часы суток, климатические условия<sup>1</sup>.

Патрульные наряды полиции в зарубежных странах можно подразделить в зависимости от численности на одиночный патруль, парный и групповой; в зависимости от способа передвижения — на пеший и моторизованный; в зависимости от характера решаемых задач — на общий и специальный.

Кроме того, в полициях большинства стран в классификации нарядов имеет значение пол полицейских. Существуют женские патрули, составляющие в некоторых регионах особую «женскую полицию»<sup>2</sup>.

В США, как и в других развитых зарубежных странах, используются все виды патрульных нарядов в зависимости от численности личного состава (одиночный, парный, групповой, оперативный), а от способа передвижения — пеший, автомобильный, авиапатруль, а также патрули, использующие другие средства передвижения — лошадей, велосипеды. Однако в сфере охраны публичного порядка более распространены одиночные и парные патрули. Имеют место и смешанные комбинации: одновременно пеший и автомобильный патруль, одиночный и парный автомобильный, автомобильный патруль и патруль на мотоллерах и т.п.

Важную роль в работе полиции играет пешее патрулирование, особенно на участках, наиболее населенных или с высоким уровнем преступности и деликтности, где можно наиболее эффективно реализовать превентивную функцию патрулирования.

Основные вопросы, решаемые при выборе видов патруля, — насколько увеличивается эффективность патрулирования при использовании автомашины и как автомашина должна использоваться.

<sup>1</sup> См.: Вильсон О. Планирование работы полиции. Иллинойс. США. М., 1963. С. 61.

<sup>1</sup> См.: Полиция и борьба с преступностью за рубежом: Информационный сборник. М., 1991. С. 76—84.

<sup>2</sup> Там же. С. 54.

К преимуществам моторизованного патрулирования относят высокую мобильность нарядов, возможность размещения в автомашине средств связи, криминалистической техники и независимость патруля от погодных условий. Главным же недостатком признается ослабление контактов с населением, в результате чего меньше используется этот важный источник информации.

Оптимальным вариантом считается использование моторизованных патрулей с вменением им в обязанность часто оставлять автомашину для совершения пеших обходов. В итоге патрулирование на автомобилях применяется в меньшем объеме, чем раньше. На него затрачивается менее 50% рабочего времени.

В небольших городах ряда стран, в частности Франции, иногда для патрулирования используются мотороллеры, что в какой-то степени рассматривается как альтернатива пешему и автомобильному патрулированию. Небольшая скорость мотороллеров, возможность проезда в самых узких местах позволяют полицейскому более внимательно наблюдать за обстановкой на участке, он может всегда остановиться в любом месте и совершить пеший обход.

Велосипеды для несения патрульной службы использовались а течение многих десятилетий. В настоящее время они продолжают достаточно широко использоваться в полициях некоторых стран Европы и особенно Азии.

Согласно принятой в патрульно-постовой полиции классификации патрулирование может осуществляться четырьмя способами.

1. По стабильному маршруту, разрабатываемому заранее. Преимущество: более полный охват участка, облегчается контроль. Недостаток: шаблонный характер, существуют непросматриваемые места, полицейские утрачивают чувство самостоятельности.

2. По случайному маршруту, который избирается самим полицейским. Отмечается высокая эффективность патрулирования, но контроль затруднен.

3. По выделяемым на территории секторам, в которых полицейские патрулируют по избранным маршрутам. Эффективность патрулирования высокая, однако сфера охвата вниманием оказывается суженной.

4. По важным пунктам, через который обязательно должен следовать патруль (соединение 1-го и 2-го). Наиболее рационален для густонаселенных городских районов.

Помимо патрулей, которые несут службу в полицейской форме и на полицейских автомашинах, иногда создаются группы, которые решают поставленные перед ними задачи конспиративно. Это так называемые специальные патрули, которые комплектуются полицейскими, переодетыми в гражданскую одежду. При патрулирова-

нии используются наиболее распространенные в данной стране марки автомашин, замаскированные под автомашины частных владельцев или такси. Патрули действуют главным образом в темное время суток в районах, отличающихся наиболее высоким уровнем преступности.

Создаются также специализированные патрульные подразделения, которым предоставлена неограниченная инициатива и свобода в выборе тактических приемов, они используются только для предупреждения определенных видов преступлений и борьбы с ними. Они могут прибегать к маскировке при помощи одежды, грима и других средств в зависимости от поставленных задач<sup>1</sup>.

В отличие от других стран в Японии основными организационными единицами патрульно-постовой службы являются полицейские будки и полицейские посты, патрульные моторизованные группы, подвижные и охранные полицейские будки, контрольные и командно-диспетчерские пункты. Обычные полицейские будки и посты, патрульные моторизованные группы по традиции относятся к основной системе, а подвижные и охранные будки, а также контрольные пункты рассматриваются как звенья вспомогательной или дополнительной системы. Личный состав будок и полицейских постов имеет участки обслуживания с постоянным населением, а личный состав патрульных моторизованных групп, подвижных и охранных будок, контрольных пунктов считается не имеющим таковых<sup>2</sup>.

Будки создаются в городах, посты — в сельской местности. Первые оборудуют только служебными помещениями, вторые — служебными и жилыми. В районах застройки многоэтажными жилыми зданиями европейского типа используются подвижные полицейские будки — специально оборудованные автобусы.

По мнению японских официальных лиц, несение патрульно-постовой службы включает в себя как патрулирование вне будки или поста, так и охрану во время нахождения личного состава внутри будки (поста). В качестве основной ее формы признаны контакты при обходе; данный принцип означает требования рационального сочетания методов несения службы.

Принцип территориального обслуживания реализуется, в частности, в том, что каждый из полицейских, входящий в личный состав одной будки, отвечает за порученную ему часть общего участ-

<sup>1</sup> См.: Губанов А.В. Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. С. 48.

<sup>2</sup> См.: Кин Уэда. Преступность и криминология в современной Японии. М., 1989. С.149—155.



ка. Тяготеют к этому принципу и моторизованные патрули. Отделение полиции, например, объединяет будки в своеобразные блоки и на каждый из них выделяет патрульную автомашину.

Весьма важным в деятельности патрульной службы признано расширение и углубление контактов с населением. При этом преследуется несколько целей: получение необходимой информации, частичная превенция правонарушений, а также укрепление авторитета полиции и доверия к ней со стороны граждан. Вступать в контакт рекомендуется при малейшей возможности, и не только с законопослушными гражданами, но и с лицами, чье поведение, внешний вид вызывают подозрение. Считается, что даже кратковременная беседа способствует нарушению асоциальной установки.

Вступление в контакт должно быть ненавязчивым и не вызывать у собеседника ощущения принудительности. Особое значение придается располагающей манере разговора полицейского, умение выбирать тему и маскировать интересующие его вопросы.

В связи с этим оправданно мнение о необходимости внедрения в деятельность полиции достижений педагогики, психологии, так как это сделает методику работы полиции научно обоснованной, расширит ее возможности для работы со всеми возрастными, профессиональными группами и социальными слоями населения.

Патрульная служба противостоит правонарушителю всеми методами, включая насильственные. В какой-то степени патруль выполняет все полицейские функции: не только предупреждает и пресекает нарушения общественного порядка и преступления, но и закрепляет доказательства совершения правонарушения, устраняет нарушения дорожного движения, занимается общей и индивидуальной профилактикой. Подчас многие из этих функций реализуются недостаточно квалифицированно, но это восполняется тем, что патрульные вездесущи, они находятся ближе всего к населению.

Весьма высокая эффективность патрульной службы в значительной степени объясняется, кроме вышеуказанного, еще и тем, что в ряде зарубежных стран все или абсолютное большинство вновь принимаемых на работу в полицию направляются в патрульную службу. И возможность перемещения на более высокую должность или в другую службу ставится в прямую зависимость от квалификации полицейского и качественного выполнения им функциональных обязанностей.

Методы и формы патрулирования, используемые патрульной службой полиции США, являются приемлемыми в определенной степени и для нашей страны (в элементах организации). Так, в ряде городов США с высоким уровнем преступности и деликтности активно используется практика организации деятельности патрульной

службы по «бригадному методу». Наиболее сложные в оперативном отношении городские районы обслуживаются «бригадами» или «комбинированными патрульными группами»: 5—7 патрульных полицейских (по одному в патрульной машине), два пешеходных патрульных, детектив, находящийся в одной из машин, сотрудник службы борьбы с пороками, сотрудник патрульной службы для организации и поддержания связи с центром (из любой патрульной машины).

«Бригадный метод», нацеленный в первую очередь на расследование преступлений, в то же время способствует повышению эффективности общеполицейских мероприятий по предупреждению правонарушений и охране порядка. При этом высокая мобильность и результативность «бригад», во-первых, порождает страх у потенциальных правонарушителей и вытесняет их из данного района обслуживания и, во-вторых, эти факторы повышают доверие населения к полиции, стимулируя граждан к активному сотрудничеству и помощи полиции.

Одним из преимуществ «бригадного метода» является активное стремление сотрудников патрульной службы совершенствовать свои профессиональные навыки, работая в тесном и непосредственном контакте с детективами.

Кроме названных «бригад» могут создаваться специальные отряды, состоящие из сотрудников патрульной службы и приглашенных специалистов из полицейских формирований других городов. Деятельность этих отрядов носит временный характер и, как правило, направлена на борьбу с определенными видами преступлений, например с хищениями автотранспортных средств, квартирными кражами, грабежами, изнасилованиями. Привлекаемые из других органов и ведомств сотрудники являются специалистами в сфере предупреждения и пресечения именно конкретных видов преступлений.

По мнению американских исследователей, использование специальных отрядов позволяет в случае необходимости осуществлять в районе быструю концентрацию полицейских сил, которые подготовлены соответствующим образом и ориентированы на активный поиск и задержание преступников и правонарушителей.

В городах с высокой плотностью населения часто используется групповой патруль. Численность его обуславливается оперативной необходимостью (но не меньше трех человек). В него наряду с сотрудниками патрульной службы входят представители других полицейских служб, чаще всего агенты уголовной полиции (детективы). На месте происшествия сотрудники патрульной службы принимают

меры к ликвидации нарушений общественного порядка, а детектив проводит предварительное расследование «по горячим следам».

В последние годы вместо направления нарядов патрульной службы по вызовам «некритического» характера их обслуживание осуществляется иными категориями персонала полиции в рамках так называемого полицейского консультирования по телефону (беседа полицейских-психологов, сотрудников службы по работе с несовершеннолетними и т.д.).

В организации деятельности патрульной службы в настоящее время используется метод «расщепленного патрульного подразделения». Он начал применяться с середины 1970-х годов. В рамках этого метода наряды патрульной службы разделены на две группы: реагирования (обслуживающую только вызовы и происшествия) и превентивную.

Наряды патрульной службы, входящие в группу реагирования, закреплены за районами города с высоким уровнем преступности и деликтности и находятся при стационарных базах, имеющих постоянную связь с диспетчерской службой полицейского департамента.

Патрульные наряды превентивной группы осуществляют патрулирование на территории всего города без какой-либо определенной привязки к районам и патрульным участкам.

Обе группы находятся в оперативном подчинении у начальника патрульного подразделения, а руководство ими осуществляется из диспетчерской службы полицейского департамента. В условиях чрезвычайных обстоятельств группы объединяют свои усилия для выполнения общих задач.

Эта концепция организации патрульной службы считается среди американских специалистов эффективной и перспективной, поскольку она позволяет создать такие условия, при которых вызовы на происшествия «получают быстрое и оперативное обслуживание», а патрулирование, нацеленное на предупреждение преступности и охрану порядка, представляет собой постоянный процесс, который не прерывается различными вызовами.

В настоящее время в патрульной службе активно применяется прием «тактического опроса» с остановкой граждан и выяснения у них причин нахождения в данном районе. В целях выявления и уточнения места нахождения подозрительных лиц и разыскиваемых преступников «опрос» используется и в качестве составной части «насыщенного» патрулирования. Причем в комплексе все эти приемы рассматриваются специалистами как активная наступательная тактика, профилактика деликтности и борьба с преступностью средствами патрульной службы, создающая у потенциальных пра-

вонарушителей впечатление, что их действия могут попасть в поле зрения полиции.

Одной из разновидностей этого приема является «ориентированный опрос», при котором отдельные сотрудники или наряды патрульной службы нацелены на опросы определенной категории лиц (молодежь и подростки, алкоголики, наркоманы).

Широко распространен тактический прием поиска и задержания правонарушителей с помощью «патруля, ориентированного на задержание». По своей сути это аналог действиям полицейской разведки при проведении наружного наблюдения. Различают действия такого патруля, наблюдающего за определенным объектом (дом, магазин и т.д.) или же осуществляющего наружное наблюдение за потенциальными преступниками и нарушителями порядка, с тем чтобы провести задержание во время совершения правонарушения.

Тактический прием — «поиск подозреваемого» — используется в целях активного поиска и задержания преступников и других правонарушителей «по горячим следам». На месте происшествия действует патрульный наряд, занимающийся расследованием, а свободные наряды соседних участков осуществляют объезд прилегающих районов, проводя опрос граждан, подозрительных лиц, досматривают машины и т.д.

Следует отметить, что использование подразделениями патрульной службы целенаправленных тактических приемов, широкое участие в мероприятиях по активному поиску и задержанию преступников потребовали не только повышения профессиональной подготовки сотрудников, но и вызвали необходимость создания в рамках подразделений патрульной службы специальных тактических групп, ориентированных на особые приемы и методы работы. В частности, рекомендовалось в подразделениях полиции, насчитывающих более 75 сотрудников, создание гибкого и мобильного тактического подразделения. Специальная тактика, по мнению зарубежных специалистов, должна применяться в том случае, если обычные традиционные формы патрулирования являются неэффективными.

В настоящее время практически во всех крупных городах США функционируют специальные тактические группы, которые входят в состав патрульно-постовой службы и подчиняются ее начальнику.

Настойчивое совершенствование тактических приемов и методов деятельности патрульно-постовой службы отражает попытки полиции усилить сдерживающее воздействие на постоянный рост преступности и деликтности (в значительной степени — уличной). Поэтому, как можно заметить, тенденцией развития тактики патрульной службы является ориентация приемов и методов работы на активный поиск и задержание преступников и других правонару-

шителей, в том числе с использованием элементов оперативно-розыскной деятельности. Анализ литературных источников показывает, что самым трудным в управлении патрулями является их рациональное распределение, исходя из наличных сил. Американский специалист по полицейскому управлению О. Вильсон предлагает воспользоваться специальной методикой, суть которой заключается в том, что территория разбивается на участки, приблизительно одинаковые по количеству совершаемых на них правонарушений. На каждом участке обозначаются объекты, заслуживающие внимания, а также места совершения правонарушений за длительный период времени, по крайней мере за год<sup>1</sup>.

Зарубежными учеными-полицистами в последнее время проводились также исследования, касающиеся определения опасностей, которые могут определенным образом влиять и на личную безопасность граждан. К числу основных исследователи относят: технологический риск (загрязнение окружающей среды, деятельность АЭС, физическое покушение на личность и собственность (кражи со взломом, разбой на улицах, терроризм); социальные и медицинские аномалии наркомания, СПИД); наличие групп потенциальных возмутителей спокойствия (панки, иммигранты).

Анализируя культурные и социальные критерии, исследователи отмечают, что чем выше культурный уровень, социальная категория или уровень жизни, тем меньше чувство боязни и страха, и наоборот, бедность и низкий уровень образования — залог боязни и страха.

В развитых зарубежных государствах устранение таких негативных последствий видится в совершенствовании политики предупреждения преступлений. Причем главное внимание должно уделяться мероприятиям, направленным на улучшение в местном масштабе условий жизни и недопущение, таким образом, пополнения преступной среды. Полиция при этом должна выполнять роль партнера, выступающего совместно с местными органами управления и общественными организациями.

По мнению зарубежных специалистов, успех предупреждения правонарушений во многом зависит от взаимодействия полиции с населением.

Этот вывод основан на мнении, что полиция одна не в состоянии обуздать преступность и обеспечить безопасность граждан. Предполагается, что усилия местных общин США как добровольного, так и организованного характера, направленные на контролирование противоправных действий и снижение чувства неуверенно-

<sup>1</sup> См.: Вильсон О. Планирование работы в полиции. М., 1963. С. 64.

сти и небезопасности, должны осуществляться параллельно с официальными мероприятиями, с тем чтобы, несмотря на финансовые затруднения и без ущемления гражданских свобод, обеспечить безопасность населения.

Развивая тему предупреждения правонарушений, зарубежные авторы отмечают, что полиция, жандармерия и уголовная юстиция обязаны обеспечить выполнение социального заказа, выражаемого в форме жалоб и заявлений со стороны пострадавших. Поэтому любое заявление, касающееся даже незначительных правонарушений, не должно оставаться нерассмотренным.

В некоторых государствах (например, Франция) МВД в качестве эксперимента проверяет эффективность практики заключения «контрактов безопасности» с добровольными организациями общин, смысл которых состоит в более рациональном распределении обязанностей между национальной и муниципальной полицией. Предполагается, что в результате этого национальная полиция могла бы, таким образом, освободиться от обязанностей, связанных с охраной остановок транспорта или дежурством около школ и т.п., и сосредоточиться на борьбе с преступностью.

В развитых зарубежных странах (США, Великобритания, Франция) зарекомендовала себя такая форма обеспечения безопасности, как квартальное наблюдение. Сотрудники полиции считают, что практика квартального наблюдения является также одной из эффективных форм взаимодействия полиции и населения перед возможностью оказаться жертвой правонарушений. Реализация программы квартального наблюдения проводится по трем направлениям:

- объединение в группы граждан, проживающих в определенном районе, для ведения наблюдения за подозрительными лицами и информирования об этом полиции;
- маркировка имущества для оперативного обнаружения владельца похищенного имущества и розыска правонарушителей;
- организация посещений полицейскими домовладельцев и жителей района и оказание консультативной помощи по обеспечению безопасности квартир и частных домовладений.

Первичные группы квартального наблюдения создаются либо по инициативе полиции, либо в результате ходатайства в полицию представителей местной общественности. Например, выбрав определенный район или квартал, сотрудники полиции налаживают контакт с местными общественными активистами, которые затем назначаются старшими групп.

Программа квартального наблюдения считается введенной в действие, если она утверждена на общем собрании жителей района

или квартала, а из числа общественности выбран руководитель, который должен поддерживать непосредственный контакт с местными органами полиции.

По данным полицейской статистики, в местах действия квартального наблюдения отмечается снижение количества зарегистрированных преступлений и других правонарушений.

Между тем зарубежные специалисты предупреждают, что реализация квартального наблюдения может потерпеть крах как на начальной стадии (организации), так и в процессе его осуществления (функционирования). По их мнению, существует две основные причины распада групп и объединений квартального наблюдения: сопротивление общественности и отсутствие поддержки со стороны полиции. Первая причина объясняется неверием населения в результативность внедрения квартального наблюдения, порой формальным подходом полиции в ходе рекламы этого мероприятия и ее стремлением переложить свои заботы на плечи общественности. Вторая причина связана с постоянно существующими конфликтами между сотрудниками полиции, занимающимися внедрением программы квартального наблюдения, с вышестоящими инстанциями, которые оценивают их работу по результатам, достигнутым в кратчайшее время (что не позволяет делать объективные выводы), а также непрестижностью подобной деятельности среди сотрудников полиции.

Таким образом, изучение вопросов, связанных с организацией и деятельностью полиции в ряде зарубежных стран, позволяет выявить устойчивые тенденции ее развития: наращивание численности личного состава; внедрение мобильных групп и использование их возможностей для усиления территориальных подразделений; закрепление за полицейскими определенных участков работы в целях повышения эффективности их деятельности и расширения контактов с населением; совершенствование системы подготовки кадров всех уровней; укрепление низовых органов обеспечения патрульной службы за счет концентрации сил и средств в меньшем по сравнению с прежним количеством полицейских станций; замена части моторизованных патрулей пешими; внедрение прогрессивных методов непосредственного несения службы.

## Административная юрисдикция и деятельность полиции

---

### 4.1. Административная юрисдикция: понятие и содержание

Проблемы административной юрисдикции, а также административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти исследуются учеными на протяжении многих лет. В юридической теории к настоящему времени сформировались определенные традиции, а также научные направления, однако говорить о том, что проблемы административной юрисдикции окончательно разрешены, пока не приходится. Кроме того, развитие административного законодательства, а также досудебных форм разрешения публично-правовых конфликтов открывает новые возможности и горизонты для исследования административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Данная деятельность имеет достаточно сложную конструкцию, а также особые формы реализации, которые, как подсказывает практика, требуют своего научного анализа.

В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям<sup>1</sup>.

Многие правоведы, занимающиеся разработками общетеоретических проблем права, юрисдикцию определяют как «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений»<sup>2</sup>.

А.Ф. Виноградов административную юрисдикцию рассматривает как вид государственной, подзаконной, правоприменительной, пра-

---

<sup>1</sup> См.: *Юридическая энциклопедия*. С. 504.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 148.



воохранительной, административной деятельности специальной системы государственных органов исполнительной власти, выражающейся в компетенции по рассмотрению и разрешению по существу дел об административных правонарушениях, жалоб и протестов по ним в установленных законом формах и порядке<sup>1</sup>.

А.П. Шергин административную юрисдикцию определяет как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающих рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных законом формах и порядке<sup>2</sup>.

С.В. Комлев административную юрисдикцию также определяет как особый вид государственной правоприменительной правоохранительной деятельности, носящей процессуальный характер, осуществляемой специально уполномоченными на то органами в судебном и внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, а также в исполнении этих решений<sup>3</sup>.

Односторонние исследования юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти привели к отсутствию в науке общепризнанного понятия «юрисдикция». Под юрисдикцией также подразумевают подведомственность, подсудность разрешаемых дел, полномочия разрешать дела и применять санкции<sup>4</sup>; также ее отождествляют с правоохранительной (праворазрешительной) деятельностью государства и общественности<sup>5</sup>.

Неоднозначному толкованию понятия «юрисдикция» способствовал и не совсем удачный перевод этого термина с латинского языка (*jurisdictio* — суд, судопроизводство), хотя на латинском языке этому понятию соответствует слово *justitio*<sup>6</sup>.

В советских энциклопедических словарях, юридических словарях (юридических энциклопедиях) юрисдикция определялась как круг полномочий суда или административных органов по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций<sup>7</sup>. Из такой трак-

<sup>1</sup> См.: *Виноградов А.Ф.* Административная юрисдикция органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 21.

<sup>2</sup> См.: *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. С. 45.

<sup>3</sup> См.: *Комлев С.В.* Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

<sup>4</sup> См.: *Краткий словарь иностранных слов.* С. 472.

<sup>5</sup> См.: *Александров Н.Г.* Теория государства и права. М., 1968. С. 491.

<sup>6</sup> См.: *Полицаров В.А.* Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. М., 2007. С. 11.

<sup>7</sup> См.: *Юридическая энциклопедия.* С. 504.

товки юрисдикции просматривается неоправданно расширенное ее содержание, в связи с чем становится неясным отличие юрисдикционной деятельности от неюрисдикционной.

Существует и точка зрения о том, что термин «юрисдикция» образован от сочетания латинских слов *jus* и *dicere* и переводится как разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил<sup>1</sup>.

В основе юрисдикционной деятельности лежат рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке поведения данных лиц предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

В теории административного права юрисдикция рассматривается большинством ученых-административистов в качестве самостоятельного вида правоохранительной деятельности органов государственного управления, охватывающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним.

Вместе с тем неверно рассматривать административную юрисдикцию только как деятельность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Под административной юрисдикцией следует понимать:

- рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (исполнительной власти);
- рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях.

В юридической литературе иногда рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях называют административно-наказательной (или карательной) юрисдикцией<sup>2</sup>.

Более точное название юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях — *административно-деликтная юрисдикция*.

В научной литературе имеет быть место точка зрения, согласно которой в составе административной юрисдикции выделяют:

- производство по жалобам;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- согласительное производство.

<sup>1</sup> См.: *Перетерский И.С.* Всеобщая история государства и права. М., 1945. С. 74.

<sup>2</sup> См.: *Стайнов П.* Особенности юрисдикции в области административного права. София, 1956. С. 21—24.

О.В. Чекалина в содержании административной юрисдикции выделяет:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- производство по административно-правовым спорам;
- дисциплинарное производство<sup>1</sup>.

А.Ф. Виноградов отождествляет административную юрисдикцию лишь с производством по делам об административных правонарушениях и в содержании названного производства выделяет:

- обычное (полное) производство;
- ускоренное (упрощенное) производство;
- расширенное производство;
- производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения;
- производство по возмещению имущественного ущерба;
- производство в органе второй инстанции<sup>2</sup>.

И.М. Серебрякова в содержание административно-юрисдикционной деятельности включает:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- разрешение административно-правовых споров;
- применение мер административно-юрисдикционного обеспечения<sup>3</sup>.

По мнению В.А. Поникарова, в содержание административной юрисдикции входят производства:

- по делам об административных правонарушениях;
- по дисциплинарным проступкам;
- по жалобам;
- материальное производство<sup>4</sup>.

О.В. Гречкина в содержании юрисдикционной деятельности таможенных органов выделяет производства:

- по делам об административных правонарушениях и рассмотрению таких дел в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

---

<sup>1</sup> См.: Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Виноградов А.Ф. Указ. соч. С. 21.

<sup>3</sup> См.: Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1998. С. 4.

<sup>4</sup> См.: Поникаров В.А. Указ. соч. С. 11.

- по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц;
- по осуществлению дисциплинарного производства в отношении должностных лиц таможенных органов<sup>1</sup>.

Таким образом, содержание административно-юрисдикционной деятельности, реализуемой в налоговой сфере, весьма насыщено. Административная юрисдикция по объему разрешаемых дел, по широте и многообразию затрагиваемых вопросов государства, общества и граждан, количеству осуществляющих ее субъектов является одной из самых значительных, и в условиях деформации экономических отношений административно-юрисдикционная деятельность налоговых органов приобретает все большее значение<sup>2</sup>.

Кроме того, исследование вышеназванных производств, реализуемых в рамках административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти, позволяет сделать следующий вывод: в ходе реализации данных производств осуществляется принудительное воздействие на соответствующих участников юрисдикционного отношения. «...Административная юрисдикция связана, прежде всего, с принудительным способом правоприменения, с правоохранительной деятельностью органов государственного управления»<sup>3</sup>.

Специфичность административной юрисдикции проявляется в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями. Административная юрисдикция имеет много сходного со стадией судебного рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел, именуемой *судебной юрисдикцией*. Юрисдикция как государственно-властная деятельность полномочного органа (органа управления, органа правосудия) состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых индивидуальных актов (актов юрисдикции)<sup>4</sup>.

Основным признаком юрисдикционной деятельности является наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, что требует властного вмешательства компетентного

---

<sup>1</sup> См.: Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Будылева М.В. Административно-правовая организация ответственности за совершение налоговых правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. С. 13.

<sup>3</sup> Шергин А.П. Указ. соч. С. 32.

<sup>4</sup> См.: *Административная юрисдикция*. М., 1994. С. 14.

органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона.

Итак, учитывая сложившиеся представления о понятиях «юрисдикция» и «административная юрисдикция», следует определить данную дефиницию следующим образом:

*административно-юрисдикционная деятельность* — это осуществляемая в определенной процессуальной форме деятельность, носящая правоохранительный, государственно-властный характер, состоящая в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающая также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Вышеизложенное дает возможность сделать вывод, что

*административно-деликтная юрисдикция* — это подведомственность, а также компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Таким образом, административно-деликтная юрисдикция является составной частью административной юрисдикции. Кроме того, если учитывать, что «сердцевиной» производства по делам об административных правонарушениях являются рассмотрение и разрешение дела, т.е. непосредственно осуществление юрисдикционной деятельности, из этого следует, что административно-деликтная юрисдикция является и составной частью производства по делам об административных правонарушениях, а также производства по делам о применении принудительных мер в сфере управления и в целом административного процесса.

Административно-юрисдикционная деятельность федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере включает совокупность административных производств:

- по принятию правовых (нормативных) актов государственно-управления;
- по рассмотрению в аппарате управления обращений государственных и общественных объединений;
- по рассмотрению предложений и заявлений граждан (в порядке реализации принадлежащих им субъективных прав в сфере государственного управления);

- по жалобам и спорам, в том числе жалобам граждан на действия должностных лиц органов управления;
- по делам о применении мер поощрения к гражданам и организациям в сфере государственного управления;
- по делам о применении принудительных мер в сфере налогового администрирования<sup>1</sup>.

## 4.2. Административно-юрисдикционное производство в деятельности полиции

Среди отечественных авторов, как и среди зарубежных ученых, преобладает понимание административного процесса как совокупности отдельных административных производств<sup>2</sup>. Производство считается структурным элементом административного процесса и, как мы уже отмечали, соотносится с ним как частное с общим.

Так, И.А. Галаган отмечает, что производство — самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административно-процессуального права, обладающее специфическими для него чертами, признаками, которыми оно отличается от всех иных административных производств<sup>3</sup>. В.Д. Сорокин полагает, что производство — составная часть административного процесса, под которым понимается основанная на административно-процессуальных нормах деятельность по рассмотрению конкретных индивидуальных дел в сфере государственного управления<sup>4</sup>. Д.Н. Бахрах высказывается о производстве как об институте административного права, включающем в себя нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных взысканий за административные правонарушения<sup>5</sup>.

А.Ю. Якимов определяет производство по делам об административных правонарушениях как правовую форму деятельности по применению мер административного принуждения в случаях совершения административных правонарушений<sup>6</sup>.

М.Я. Масленников определяет производство как правовой институт и как вид административно-процессуальной деятельности<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 230.

<sup>2</sup> См.: Васильев А.С., Орзих М.Ф. Указ. соч. С. 3—9.

<sup>3</sup> См.: Галаган И.А. Указ. соч. С. 34.

<sup>4</sup> См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 149.

<sup>5</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 24.

<sup>6</sup> См.: Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 5—6.

<sup>7</sup> См.: Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 14.

В первом случае — это совокупность административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий участников административно-юрисдикционного процесса по поводу разрешения конкретных дел, возникающих в связи с совершением административных правонарушений; во втором — урегулированный административно-процессуальными нормами порядок действий участников административно-процессуальных правоотношений в связи с реализацией задач производства по делам об административных правонарушениях.

О.Н. Дядькин говорит о том, что производство по делам об административных правонарушениях должно рассматриваться более широко, так как уполномоченные органы и должностные лица, помимо административных взысканий, применяют и другие меры административного принуждения, а в производстве, кроме них и лиц, к которым применяются соответствующие меры, имеются другие участники<sup>1</sup>.

Изучение юридической литературы раскрывает перед нами различные мнения по проблеме классификации административных производств с различными взглядами ученых на объем и содержание административного процесса. Анализ высказанных точек зрения дает основание отметить, что одним из видов производств, признаваемых большинством ученых, является производство по делам об административных правонарушениях.

А.П. Шергин справедливо подчеркивает, что производство по делам об административных правонарушениях по широте затрагиваемых им интересов и по количеству осуществляющих его субъектов, является одним из наиболее значительных производств советского административного права. Обоснованность такого мнения подтверждается и тем, что данный вид производства наиболее урегулирован законодателем<sup>2</sup>. Основные положения производства зафиксированы в разделе IV «Производство по делам об административных правонарушениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Помимо этого, А.П. Шергин выделяет по данному признаку четыре вида производств по делу об административном правонарушении:

1) производство в органе административной юрисдикции первой инстанции;

---

<sup>1</sup> См.: Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 90.

- 2) ускоренное производство;
- 3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности;
- 4) производство в органе административной юрисдикции второй инстанции<sup>1</sup>.

А.П. Михайленко предлагает следующую классификацию производств по делу об административном правонарушении:

- 1) обычное (полное) производство;
- 2) ускоренное (упрощенное) производство;
- 3) сложное (расширительное) производство;
- 4) производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела, но при наличии признаков административного правонарушения;
- 5) производство, связанное с возмещением материального ущерба;
- 6) производство в органе второй инстанции<sup>2</sup>.

Ряд авторов дают и иные классификации производств по делам об административных правонарушениях, но, по мнению авторов данного пособия, эти классификации являются производными от вышеизложенных классификаций<sup>3</sup>.

Для определения же точного круга участников производства необходимо установить точные рамки самого производства (т.е. его начало и конец), в которых и функционируют его участники. Успешное решение органами (должностными лицами) административной юрисдикции возложенных на них задач по предупреждению и пресечению правонарушений и укреплению законности в различных сферах государственного управления, а также обеспечению гарантий прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях во многом зависит от своевременного и правильного возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Проанализируем стадии данного вида административного производства, выявив их характерные черты и признаки.

Как отмечает П.П. Сергун, «в науке административного права исследования, как правило, сводились к упоминанию стадий и кругу вопросов, рассматриваемых в них. Такие проблемные вопросы,

---

<sup>1</sup> См.: *Шергин А.П.* Указ. соч. С. 93.

<sup>2</sup> См.: *Михайленко А.П.* Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 7.

<sup>3</sup> См.: *Наймаловский А.С.* Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 17.



как более точное определение понятия стадии, ее сущности и назначения, оставались открытыми. Понятие стадии непосредственно обусловлено понятием производства»<sup>1</sup>.

В связи с этим можно выделить несколько определений стадий производства. Ряд ученых рассматривают стадию как самостоятельную часть производства, которая наряду с общими его задачами имеет свойственные только ей цели и особенности<sup>2</sup>. Стадия также определяется как совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций<sup>3</sup>. Существует и как бы обобщенное мнение о стадии как об органической части производства, в рамках которой совершаются однородные процессуальные действия, представляющие собой определенный, связанный едиными целями и задачами процессуальный комплекс<sup>4</sup>.

Исходя из вышеизложенного, наиболее удачными признаками, в полной мере раскрывающими сущность стадий производства, нам видятся следующие:

- наличие собственных целей и задач;
- особый круг участников и специфичность их правового статуса;
- специфичность характера совершаемых действий и порождаемых ими юридических последствий;
- особый круг побудительных обстоятельств (юридических фактов);
- особенности получаемых материально-правовых результатов и их процессуального закрепления<sup>5</sup>.

Важное значение имеют и точные формулировки названий стадий производства по делам об административных правонарушениях. Так, А.П. Корнев, анализируя административно-процессуальные нормы, выделил стадию возбуждения административного дела (постановка вопроса), стадию предварительного выяснения фактических обстоятельств, стадию рассмотрения и вынесения решения по делу, стадию исполнения акта применения нормы административного права<sup>6</sup>. Стадия возбуждения служит не только выполнению общих задач производства, но и имеет самостоятельную задачу —

<sup>1</sup> Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987. С. 66.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. С. 82.

<sup>4</sup> См.: Ключишченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Киев, 1983. С. 45.

<sup>5</sup> См.: Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 7.

<sup>6</sup> См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. С. 85.

разрешение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении. Сущность данной стадии заключается в том, что орган (должностное лицо), установив в событии (о котором ему стало известно независимо от источника поступления информации) признаки правонарушения, принимает решение возбудить производство по административному делу.

В то же время А.П. Шергин считает, что такой вид деятельности осуществляется в рамках следующих административно-процессуальных стадий:

- 1) первичные процессуальные действия;
- 2) рассмотрение дела по существу;
- 3) обжалование и пересмотр постановлений органов административной юрисдикции;
- 4) исполнение постановлений этих органов<sup>1</sup>.

В юридической литературе предлагаются и другие названия стадий, которые по сути не отличаются друг от друга. Точки зрения авторов объединяет то, что данные авторы предлагают включать в производство по делам об административных правонарушениях четыре аналогичные стадии<sup>2</sup>. Например, И.В. Панова определяет стадии производства, исходя из процессуального оформления окончания стадии. «Возбуждение дела об административном правонарушении возможно только на основе протокола; рассмотрение дела завершается вынесением постановления о наложении административного взыскания либо о прекращении дела производством; обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении оканчиваются принятием уполномоченным органом, должностным лицом решения; завершающей стадией является исполнительное производство»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, наиболее полной, отвечающей целям и задачам производства по делам об административных правонарушениях является формулировка стадий, разработанная А.Ю. Якимовым, который включает в их число следующие стадии:

- 1) административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение решения;

<sup>1</sup> См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 90.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 14.

<sup>3</sup> Панова И.В. Административное производство нуждается в скорейшей юрисдикции // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 74.

3) пересмотр дела и вынесение решения; исполнение решения по делу<sup>1</sup>.

Также заслуживает внимания концепция, разработанная И.М. Серебряковой, которая в производстве по делам об административных правонарушениях выделяет три стадии:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении;
- 3) пересмотр постановлений по делу<sup>2</sup>.

Как верно отмечает И.М. Серебрякова, каждая стадия имеет свою автономию, определяемую специфическими особенностями и свойствами: задачами, стадийностью (этапами), ограниченным кругом осуществляющих ее субъектов, временными, нормативными, гносеологическими и фактическими границами, специфическим проявлением принципов производства, особыми процессуально оформленными актами и др.

К аналогичному выводу пришел в своем исследовании А.П. Михайленко, который, развивая предложенную И.М. Серебряковой концепцию, в число стадий производства по делам об административных правонарушениях включает, так же как А.Ю. Якимов, *исполнение принятого по делу решения*<sup>3</sup>.

Таким образом, рассматривая производство по делам об административных правонарушениях через форму и содержание, можно выделить те общие признаки, которые определяют самостоятельность и отличие одной стадии от другой, а также найти то общее, что их объединяет:

- 1) каждая стадия имеет свои индивидуальные, только ей присущие задачи, вытекающие из общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ «Задачи производства по делам об административных правонарушениях»);
- 2) каждая стадия имеет свой порядок осуществления процессуальных действий, которые регламентируются законодательством;
- 3) каждая стадия имеет свой круг участников, наделенных определенными правами и обязанностями;
- 4) каждая стадия, как правило, протекает во временных границах, установленных законом;
- 5) ей присуще специфическое проявление принципов производства по делам об административных правонарушениях;
- 6) стадия завершается принятием процессуального документа, который как бы подводит итог процессуальной деятельности в

<sup>1</sup> См.: Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 7–8.

<sup>2</sup> См.: Серебрякова И.М. Указ. соч. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Михайленко А.П. Указ. соч. С. 11.

стадии и создает определенный режим для работы последующей стадии;

7) на каждой последующей стадии осуществляется проверка правильности действий на всех предшествующих стадиях.

Среди общих черт, объединяющих все стадии, следует выделить то обстоятельство, что *стадийный характер производства на той или иной стадии подчинен общим задачам производства*<sup>1</sup>.

Следует сказать, что все стадии равнозначны, важны, поэтому их нельзя противопоставлять. Кроме того, есть группа административно-процессуальных норм, которые используются во всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Данные нормы содержатся, например, в таких статьях КоАП РФ, как ст. 4.1 «Общие правила назначения административного наказания», ст. 4.2 «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность», ст. 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность», ст. 24.5 «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении», ст. 26.2 «Доказательства» и др.

Таким образом,

*стадия производства по делу об административном правонарушении* — это отдельная часть производства по делам об административных правонарушениях, имеющая индивидуальные, присущие только ей задачи, включающая в себя совокупность определенных процессуальных действий, выполняемых в установленные законом сроки на основе принципов административного производства, имеющая самостоятельный круг субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями, и завершающаяся принятием соответствующего процессуального документа.

Анализ КоАП РФ показывает, что главы, содержащие в себе нормы, регламентирующие ту или иную стадию, называются наименованием соответствующей стадии (гл. 28 — «Возбуждение дела об административном правонарушении», гл. 29 — «Рассмотрение дела об административном правонарушении», гл. 30 — «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях», гл. 32 — «Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний»).

Так, согласно КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных

<sup>1</sup> См.: Сергун П.П. Указ. соч. С. 72.

законом, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Анализ КоАП РФ позволил сделать вывод, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящегося при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, соответствующего вида медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод);

2) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

3) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

4) оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с КоАП РФ и протокол об административном правонарушении не составляется;

5) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (ст. 28.1 КоАП РФ).

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении должностным лицом, рассмотревшим соответствующие материалы (заявления, сообщения), выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, производство по делу об административном правонарушении возбуждается совершением первого процессуального действия уполномоченным на то субъектом административной юрисдикции, направленного на собирание, исследование и оценку доказательств для установления объективной истины по делу, причем возбудить производство можно любым действием, предусмотренным в ст. 28.1 КоАП РФ — «Возбуждение дела об административном правонарушении».

В соответствии с КоАП РФ назначение административного наказания без составления протокола осуществляется при совершении административного правонарушения, за которое предусмотрено наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда. В данном случае имеет место сокращенное производство, или, как его называют в юридической литературе, *упрощенное производство по делам об административных правонарушениях*<sup>1</sup>. Упрощенному производству, как и обычному, присущи следующие процессуальные действия: выявление правонарушения и предъявление обвинения (разъясняются сущность совершенного лицом правонарушения и предусмотренное за данное правонарушение наказание), рассмотрение дела и вынесение решения (выясняются обстоятельства дела, налагается административное наказание в виде предупреждения и административного штрафа, которое объявляется лицу, совершившему правонарушение), исполнение решения о наложении административного наказания.

В случае если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении. Процессуальные действия, совершенные с момента возбуждения дела, входят в рамки производства по делу об административном правонарушении, и совершающих эти действия субъектов следует считать участниками данного производства.

---

<sup>1</sup> См.: *Наймаловский А.С.* Указ. соч. С. 12.

*Завершается производство по делу об административном правонарушении* либо исполнением постановления по делу, когда оно соответствует объективной истине и не оспаривается сторонами, либо, в случае опротестования или обжалования данного постановления, орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу или протест, в соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ выносит решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении; одним из видов такого постановления является отмена постановления и прекращение производства по делу об административном правонарушении. При малозначительности же совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решать дела об административных правонарушениях, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

### 4.3. Реализация административно-юрисдикционной деятельности полиции

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) является составной частью административной, точнее, административной процессуальной деятельности органов внутренних дел. Административная юрисдикция занимает важное место в содержании административной деятельности полиции. Эта деятельность весьма сложна и разнообразна, ее правоохранительный потенциал направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение законности в сфере деятельности органов внутренних дел. В процессе указанной деятельности, в частности, происходит реализация законодательства об административных правонарушениях. Потенциал административно-юрисдикционной деятельности используется сотрудниками полиции при осуществлении охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Административно-юрисдикционная деятельность позволяет сотрудникам органов внутренних дел (полиции) в установленной процессуальной форме осуществлять разрешение различных конфликтов, которые возникают в сфере деятельности органов внутренних дел, например разрешать жалобы. Кроме того, этот вид деятельности дает возможность сотрудникам органов внутренних дел (полиции) в пределах их компетенции применять (при наличии соответствующих оснований) различные меры административного принуждения в отношении физических, должностных, а также юридических лиц. Во многих случаях административная юрисдик-

ция не может воздействовать непосредственно на динамику развития противоправного поведения, а имеет дело уже с имеющимся правовым конфликтом. Таким образом, меры административного воздействия применяются уже после совершения какого-либо противоправного деяния.

Так, административное или дисциплинарное наказание, реализуемое в процессе осуществления административной юрисдикции, применяется после совершения соответствующего проступка, тем не менее применяемое наказание выполняет функцию правовой охраны общественных отношений посредством воздействия на волю и сознание соответствующего правонарушителя, а также иных лиц, вовлеченных в соответствующий правовой конфликт, предупреждая тем самым совершение ими новых правонарушений. Данная функция административной юрисдикции осуществляется также при выявлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Так, осуществляя предупредительную деятельность, сотрудники полиции могут проводить профилактические беседы с лицами, склонными, по их мнению, к совершению различных административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, а должностные лица полиции могут направлять предписания, а также различного рода информативные письма в образовательные учреждения для принятия мер воздействия к несовершеннолетним, совершившим малозначительные административные правонарушения в общественных местах. Административная юрисдикция органов внутренних дел является средством регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере внутренних дел. Вследствие воздействия административной юрисдикции нормативные правовые предписания КоАП РФ, а также некоторых других законодательных актов переводятся в конкретные правоотношения.

В настоящее время нормами административного права установлено множество правовых запретов того или иного поведения в общественных местах. Так, запрещается распитие алкогольных напитков, потребление наркотиков, курение в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, передвижение в общественном транспорте в пачкающей одежде и др. Граждане, которые допустили нарушение установленного административно-правового запрета, подлежат привлечению к административной ответственности уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Административно-правовые запреты, установленные за то или иное поведение в общественных местах, имеют целью обеспечить должное поведение со стороны граждан, урегулировать их поведение в интересах общества и государства.



Как составная часть административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел административная юрисдикция может характеризоваться рядом признаков. Прежде всего, необходимость административно-юрисдикционной деятельности имеет место, когда совершен какой-либо деликт, а именно административное правонарушение, дисциплинарный проступок. Административная юрисдикция органов внутренних дел реализуется в определенных законом процессуальных формах. Следует отметить, что эти формы не очень сложны, но достаточно формальны, в связи с чем несоблюдение соответствующей формы административно-юрисдикционной деятельности может поставить под вопрос законность и обоснованность принятых при осуществлении данной деятельности процессуальных решений.

В ходе осуществления административно-юрисдикционной деятельности в органах внутренних дел (полиции) могут выноситься различные правоприменительные акты, которыми, в частности, возбуждается соответствующее юрисдикционное производство; акты, касающиеся процессуального обеспечения того или иного производства; акты пресечения. В ходе этой деятельности также выносятся наказывающие правоприменительные акты. Определенной отличительной особенностью административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел является то, что соответствующие юрисдикционные полномочия имеются у достаточно большого количества сотрудников органов внутренних дел (полиции).

В содержание административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел входят производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам, производство по применению мер дисциплинарной ответственности. Исходя из содержания обозначенных производств, можно сделать вывод, что для их осуществления необходимы соответствующие основания, а именно совершение административного правонарушения, дисциплинарного проступка, а также поступившая жалоба на действия или бездействия сотрудника органов внутренних дел или иных должностных лиц органов государственной власти и управления.

Таким образом, необходимо отметить, что административно-деликтная юрисдикция органов внутренних дел (полиции) является составной частью их административной юрисдикции. Если учитывать, что стержнем производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел, являются рассмотрение и разрешение соответствующего административного дела, можно констатировать, что административно-деликтная юрисдикция является составляющей производства по

делам об административных правонарушениях, а также частью производства по применению принудительных мер административно-правового характера в сфере деятельности органов внутренних дел (полиции).

#### 4.4. Понятие и признаки административного правонарушения в деятельности полиции

Реализация административной ответственности полицией за различные правонарушения возможна только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в КоАП РФ, является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

Анализ приведенного определения позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

К числу таких *признаков* следует отнести:

- административную противоправность;
- административную наказуемость;
- виновность.

Административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, т.е. противоречит содержащимся в данных нормах предписаниям.

Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным деяниям, то их *противоправность* устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение подобных деяний. Общественная опасность деяния не означает его обязательной противоправности, поскольку законодатель, к сожалению, не всегда оперативно реагирует на существование общественно опасных деяний установлением правового запрета на их совершение.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная *наказуемость*. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным пра-

вонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Обязательным признаком административного правонарушения является *виновность* совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, т.е. лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них себе отчет. Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным правонарушением.

Разграничение административных правонарушений от иных правонарушений является одной из первоочередных и важных задач правоприменителя (органа или должностного лица). Сложность решения данной задачи обусловлена наличием целого ряда признаков, присущих всем типам противоправных деяний, поскольку все они являются опасными для личности, общества и государства. Каждое из них нарушает предписания, содержащиеся в правовых нормах. Однако они различаются по иным закрепленным в законодательстве признакам.

По главному материальному признаку — степени общественной опасности — все правонарушения подразделяются на преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Преступление в отличие от административного правонарушения обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями, мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего деяние, и др.

Между тем формальным признаком, положенным в основу разграничения преступления и административного правонарушения, является характер их противоправности и наказуемости.

*Преступлением* признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. *Административное правонарушение* — это противоправное, виновное

действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Административные правонарушения следует отличать от иных непроступных правонарушений, прежде всего от *дисциплинарных проступков*. Административные правонарушения и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различие между ними обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний распорядок, установленный на конкретных предприятиях или учреждениях, на отношения служебной дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

Административные правонарушения — деяния (действие или бездействие), предусмотренные нормами административного права, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные же проступки лишь в самом общем виде определены в нормах трудового и административного права. Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

Помимо этого, административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных норм, регулирующих поведение всех лиц независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу; а дисциплинарный проступок — это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на служащего определенной организации, предприятия, т.е. дисциплинарный проступок связан с неисполнением лицом своих служебных обязанностей, нарушением норм, регулирующих отношения внутри трудового коллектива, и влечет за собой применение мер дисциплинарного воздействия, налагаемых вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом.

В отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарные взыскания. Дисциплинарные взыскания отличаются от административных взысканий характером содержащихся в них лишений, правовыми последствиями их применения, порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право применять их.

Осуществляя административную юрисдикцию, сотрудники полиции должны знать, что административные правонарушения по ряду признаков отличаются от гражданско-правовых деликтов. Круг

общественных отношений, на которые посягают последние, закреплен в ст. 2 ГК РФ.

*Гражданско-правовой деликт* — это нарушение субъективных прав лица (физического или юридического); административное правонарушение, как правило, также представляет собой нарушение субъективного права лица. Гражданско-правовой деликт — деяние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административное правонарушение — это деяние, нарушающее нормы административного права. Гражданско-правовым деликтом в некоторых случаях признается невиновное деяние, в то время как вина является неотъемлемым свойством административного правонарушения. Совершение гражданско-правового нарушения влечет ответственность, предусмотренную нормами гражданского права, и эта ответственность носит обычно имущественный характер, в то время как *административное правонарушение* — это деяние, за которое предусмотрены административные наказания, состоящие как в имущественных (например, административный штраф), так и в неимущественных ограничениях правонарушителя (например, обязательные работы на срок до сорока часов) (ст. 20.2 КоАП РФ).

#### 4.5. Состав административного правонарушения и его определение в деятельности полиции

Понятие административного правонарушения, закрепленное в КоАП РФ, 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 мелкое хулиганство, определяется законодателем как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. Квалифицирующим признаком мелкого хулиганства является совершение тех же действий, но сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязан-

ности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка (ст. 20.1 КоАП РФ).

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

Описание признаков состава административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации. Указания на иные признаки состава административного правонарушения — общие для всех административных правонарушений — содержатся в нормах Общей части КоАП РФ.

Так, в тексте статьи, предусматривающей, например, ответственность за «нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (ст. 5.38 КоАП РФ), отсутствует указание на то, что изложенные в ней действия могут быть признаны административным правонарушением, если они совершены виновно, вменяемым лицом, достигшим возраста 16 лет. Подразумевается, что эти признаки входят в состав данного правонарушения, как и в состав любого другого административного правонарушения.

Таким образом, правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части КоАП РФ невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими статьями данного акта. Определение признаков любого состава административного правонарушения требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, но и обращения к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого состава административного правонарушения.

Отметим, что статьи Общей и Особенной частей КоАП РФ содержат указание не на все признаки административных правонарушений. Каждое административное правонарушение как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков, в частности, административное правонарушение, посягающее на установленный порядок проведения публичного мероприятия, может быть совершено в общественном месте, в дневное или вечернее время лицом, находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде, и др. Однако далеко не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение. К их числу относятся лишь те, которые в соответствии с законом определяют правовые последствия совершенного деяния. Наиболее

важные из них отражают специфические свойства общественно опасных деяний, в связи с чем они используются законодателем для конструирования составов тех или иных административных правонарушений. Эти признаки именуются *конструктивными* признаками. Помимо них, юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения: обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность либо определяющие ее особенность, ответственность несовершеннолетних, военнослужащих, должностных лиц.

Сотрудникам полиции, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность, нужно знать, что закрепленные в статьях КоАП РФ признаки становятся обязательными, поэтому отсутствие в фактически совершенном деянии одного из указанных в соответствующей статье КоАП РФ признаков состава означает, что лицо не совершило административного правонарушения, предусмотренного данной статьей. Состав административного правонарушения — это своеобразная правовая модель административного правонарушения, включающая в себя совокупность определенных признаков. Административное правонарушение является деянием личности и юридического лица.

Выделяются объективные и субъективные признаки состава административного правонарушения. *Объективные* признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния. *Субъективные* признаки отражают юридическую характеристику личности и психическое отношение лица к содеянному деянию и его последствиям.

Среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки. *Обязательные* признаки присущи всем составам административных правонарушений. Отсутствие в совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава административного правонарушения. *Факультативными* являются признаки, которые характерны лишь для определенных составов административных правонарушений, в связи с чем не имеют юридического значения для квалификации других административных правонарушений.

К числу объективных признаков состава административного правонарушения в деятельности органов внутренних дел относятся *объект и объективная сторона административного правонарушения*.

*Объектом административного правонарушения* являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Деяние может быть признано

административным правонарушением лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям, в нашем случае — охраняемым законом отношениям, которые складываются в сфере общественного порядка.

Государство с помощью норм права охраняет не все общественные отношения, а лишь те из них, которые являются наиболее важными и сохранение которых отвечает интересам личности, общества и государства.

В качестве объекта административного правонарушения могут выступать отношения, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционного, административного, международного и др. Основная часть общественных отношений, выступающих в качестве объектов административных правонарушений, регулируется нормами административного права. Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями норм административного права. Законодательством об административных правонарушениях охраняется множество общественных отношений, складывающихся в различных сферах публичного управления.

Вся совокупность названных общественных отношений является *объектом административных правонарушений*.

Множественность и разнообразие общественных отношений, образующих объект административного правонарушения, позволяют произвести их классификацию. Это поможет уяснить структуру и содержание всей совокупности отношений, составляющих объект административного правонарушения, а также определить объект каждого совершенного административного правонарушения и правильно его квалифицировать.

В юридической литературе выделяют общий, родовой и непосредственный объект административного правонарушения.

В качестве *общего объекта* административного правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в КоАП РФ общественных отношений.

*Родовым объектом* признается группа однородных, близких по содержанию или сфере возникновения и существования общественных отношений, в нашем случае — это отношения в сфере общественного порядка и безопасности. Такая относительно самостоятельная группа общественных отношений является частью общего объекта административного правонарушения. Выделение родовых объектов необходимо для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются по признаку



родового объекта (гл. 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность»).

Отдельное административное правонарушение причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть и неоднородными по содержанию. Конкретное общественное отношение, на которое посягает административное правонарушение, именуется непосредственным объектом административного правонарушения. Так, каждое из правонарушений, закрепленных в гл. 20 КоАП РФ, посягает на конкретное общественное отношение.

Формулировки значительного числа статей КоАП РФ не содержат указаний на непосредственный объект административного правонарушения. Но его выяснение является для правоприменителя необходимым во всех случаях квалификации деяния. Значительная часть административных правонарушений посягает лишь на какой-то один непосредственный объект.

В составах административных правонарушений, содержащих указание на два или более непосредственных объекта, выделяют основной, дополнительный и факультативный и непосредственные объекты.

*Основной непосредственный объект* — это то общественное отношение, ради охраны которого и издана норма.

*Дополнительным объектом* признается общественное отношение, которому причиняется вред при посягательстве на основной объект, что обуславливает необходимость его административно-правовой охраны, осуществляемой включением в качестве дополнительного объекта в конструкцию состава административного правонарушения. Одно и то же общественное отношение в одном составе может иметь значение дополнительного, а в другом — основного непосредственного объекта административного правонарушения. Наличие дополнительного объекта свидетельствует о более высокой общественной опасности административного правонарушения и всегда влияет на его квалификацию, поскольку является обязательным признаком соответствующего состава административного правонарушения.

Дополнительным объектом, например, при нарушении установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования может являться здоровье человека или имущество.

*Факультативным объектом* является заслуживающее административно-правовой охраны общественное отношение, которому при совершении административного правонарушения может быть при-

чинен вред, причем в отличие от дополнительного объекта возможность причинения вреда факультативному объекту не является неизбежной. Однако, не являясь обязательным признаком состава административного правонарушения и не оказывая влияния на его квалификацию, факультативный объект имеет юридическое значение. Так, причинение ущерба факультативному объекту свидетельствует — при прочих равных условиях — о повышенной общественной опасности содеянного и должно учитываться при определении вида и размера налагаемого административного наказания.

В некоторых случаях при формулировании составов административных правонарушений законодатель называет предмет административного правонарушения или его отдельные характеристики, что имеет значение для квалификации административных правонарушений.

Так, предметом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 КоАП РФ «Пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций», законодателем называются нацистская атрибутика, или символика либо атрибутика, или символика, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения. Предмет административного правонарушения в ряде случаев имеет определяющее значение для разграничения административных правонарушений и преступлений.

Определенное значение для квалификации административных правонарушений в некоторых случаях имеют указанные в соответствующей статье КоАП РФ признаки предмета: размер, стоимость и др.

*Объективная сторона состава административного правонарушения* — это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения. Нормы административного права, как и нормы иных отраслей российского права, предусматривают наказание за совершение запрещенных действий или за невыполнение лицом своих правовых обязанностей, поэтому обязательным элементом объективной стороны состава административного правонарушения является деяние, которое может выражаться в действии или бездействии.

В отличие от действия бездействие выражается в пассивном поведении лица, в невыполнении возложенных на него обязанностей. Следует учитывать, что бездействие в некоторых случаях не тождественно физическому бездействию. Лицо может вести себя весьма активно, но при этом уклоняться от выполнения обязанности (например, неправомерный отказ в предоставлении гражданину и

(или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами) (ст. 5.39 КоАП РФ).

Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего служебного положения или по прямому законному предписанию должностного лица и органа. Так, административно наказуемым является неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (ст. 19.4 КоАП РФ). Помимо вышеизложенных конструкций объективной стороны состава административного правонарушения, встречаются так называемые *длящиеся административные правонарушения*. Данное правонарушение начинается с какого-либо одного действия или бездействия и осуществляется потом непрерывно путем неисполнения обязанности либо пребывания лица в противоправном состоянии (например, неразрешенный митинг, повлекший создание помех движению пешеходов или транспортных средств, и др.).

Для решения вопроса о привлечении к административной ответственности важное значение имеет уяснение момента окончания деяния, поскольку сроки наложения административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, по общему правилу исчисляются с этого момента.

Если объективная сторона административного правонарушения выражена простым действием — деяние окончено с момента выполнения указанного действия. В случае указания в соответствующей статье КоАП РФ на систематичность тех или иных действий объективная сторона признается выполненной при совершении второго или третьего тождественного действия. В случае если при формулировании объективной стороны состава административного правонарушения законодатель называет два обязательных действия, то деяние окончено с момента совершения второго действия. Административное правонарушение, объективная сторона которого выражается в совершении одного из альтернативных действий, указанных в соответствующей статье КоАП РФ, считается оконченным при совершении любого из этих действий. В качестве примера можно привести нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшее создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения), повлекшее причинение вреда здоровью челове-

ка или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Длющееся административное правонарушение считается оконченным с момента его фактического или юридического прекращения. Фактическое прекращение административного правонарушения возможно путем исполнения обязанности.

Юридическое прекращение административных правонарушений выражается в привлечении лица к административной ответственности, которое возможно по общему правилу в течение двух месяцев с момента обнаружения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Факультативными признаками объективной стороны состава административного правонарушения являются: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ и средства совершения административного правонарушения.

Любое административное правонарушение влечет за собой отрицательные последствия для личности, общества и государства, однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке.

В конструкциях большинства составов административных правонарушений не содержатся указания на такие последствия. Подобные составы именуются *формальными*. В этих случаях правоприменителю не требуется устанавливать фактические последствия совершенного деяния, поскольку они не влияют на квалификацию содеянного. Так, в КоАП РФ, например, установлена ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них (ст. 5.38 КоАП РФ).

Предполагаемые последствия названного административного правонарушения не включены законодателем в конструкцию его состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий. В данном случае достаточно установления лишь факта совершения действий, указанных в диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, чтобы квалифицировать содеянное как административное правонарушение.

Помимо так называемых формальных составов, КоАП РФ содержит и *материальные составы*, конструкция которых включает указания как на характер деяния, так и на его последствия. В таких

ситуациях объективная сторона административного правонарушения, помимо деяния, включает в себя и его последствия, требующие от правоприменителя их установления, доказывания и оценки.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений, помимо деяния и его последствий, содержит такой признак, как причинная связь между деянием и наступившими последствиями. О наличии причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями можно говорить лишь тогда, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует им, являясь их причиной. Вывод о наличии причинной связи между деянием и последствием является обоснованным в том случае, когда можно утверждать, что если бы не было противоправного деяния, то не могли бы наступить и указанные в законе противоправные последствия.

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся также место и время совершения указанных в законе действий. Названные признаки содержатся в некоторых статьях КоАП РФ, описывающих составы административных правонарушений.

Факультативным признаком объективной стороны административного правонарушения является способ совершения противоправного деяния, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения. Способ включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений, в большинстве случаев способ совершения административного правонарушения не имеет юридического значения. Но в некоторых случаях законодатель указывает на способы совершения противоправных действий. В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит средство совершения — орудие или предмет, используемый для воздействия на объект посягательства.

От предмета административного правонарушения средство совершения правонарушения отличается местом или ролью в механизме противоправного действия. Если предмет правонарушения испытывает противоправное воздействие, то с помощью средства совершения правонарушения такое воздействие осуществляется на объект административного правонарушения.

*Субъективными признаками состава административного правонарушения являются субъективная сторона административного правонарушения и субъект административного правонарушения.*

*Субъективная сторона административного правонарушения характеризует внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям. Обязательным при-*

знаком субъективной стороны административного правонарушения является *вина* — психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям, которая может проявляться в формах умысла или неосторожности. Эти формы вины различаются соотношением интеллектуальных и волевых моментов, характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям.

*Интеллектуальные критерии* отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя, — понимание общественной опасности совершенного деяния и предвидение его опасных последствий.

*Волевой критерий* характеризует состояние воли лица — его желание (или предвидение) наступления указанных последствий.

Административное правонарушение признается *совершенным умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступления этих последствий. Умысел характеризуется осознанием характера совершенного деяния, предвидением его вредных последствий и желанием их наступления (прямой умысел) или сознательным допущением этих последствий (косвенный умысел) (ст. 2.2 КоАП РФ).

Административное правонарушение признается *совершенным по неосторожности*, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Неосторожность выражается в двух формах: *самонадеянности* и *небрежности*.

Так, интеллектуальные критерии при совершении неосторожно-го административного правонарушения, как и при умысле, могут заключаться в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния и в предвидении возможности наступления вредных последствий такого деяния. В отличие от умысла волевой признак рассматриваемой формы вины характеризуется не желанием вредных последствий, а, напротив, надеждой на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной. Эта форма неосторожности именуется *самонадеянностью*.

Иной формой неосторожности является *небрежность*, которая заключается в таком психическом отношении к содеянному, когда лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть, исходя из своего жизненного опыта или профессионального или должностного положения. Возможность предвидения таких последствий осно-

ываается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Административному праву известны составы как с умышленной, так и с неосторожной формой вины, причем многим административным правонарушениям свойственны обе формы вины. Однако для некоторых составов характерна только умышленная форма вины, для других — только неосторожная. Так, умышленная форма вины имеет место в составе, который предусматривает административную ответственность за организацию 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 своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Неосторожная форма вины встречается довольно редко.

Ряд статей КоАП РФ не содержит указаний на форму вины, свойственную составу, сформулированному в правовой норме. В некоторых случаях на нее указывают термины, применяемые законодателем при описании деяния.

В некоторых случаях при характеристике действий, указанных в норме, законодатель употребляет такую формулировку, как «невыполнение законного требования». Это говорит о том, что данному составу присуща умышленная форма вины. Так, административная ответственность предусмотрена за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей (ст. 19.3 КоАП РФ).

В иных случаях вывод о форме вины может быть сделан в результате грамматического и логического толкования диспозиции статьи КоАП РФ, описывающей деяние.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является *цель*, т.е. существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которое он желает получить, совершая административное правонарушение. Данный признак включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений.

Понятие *субъекта административного правонарушения* включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо, чтобы совершенное им деяние было признано ад-

министративным правонарушением. Эти признаки подразделяются на общие и специальные.

*Общие признаки* являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся *возраст* и *вменяемость* лица. В соответствии с КоАП РФ административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

*Вменяемость лица* — второй обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вменяемость — это способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать их или рассчитывать на их предотвращение). КоАП РФ определяет, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить этими действиями вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам административных правонарушений, поэтому по отношению к общим признакам субъекта они могут рассматриваться как факультативные признаки, указания на которые содержатся в статьях Особенной части КоАП РФ, устанавливающих ответственность определенных категорий лиц за совершенные ими деяния. Специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица, либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения: военнообязанные, иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 2.4 КоАП РФ).

Законодательству об административных правонарушениях известны составы правонарушений, субъект которых характеризуется либо только общими признаками, либо помимо них еще и наличием специальных признаков. Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правонарушений — общий. Характеризуя субъект административного правонарушения второй на-



званной группы составов, его именуют специальным. В ряде составов административных правонарушений может содержаться указание как на общий, так и на специальный субъект. Юридическое значение состава административного правонарушения состоит в том, что установление в деянии лица всех признаков данного деяния дает основание указать на факт совершения лицом административного правонарушения, что позволяет осуществить квалификацию деяния.

#### 4.6. Квалификация административных правонарушений в деятельности полиции

Квалификация административных правонарушений в деятельности полиции носит государственно-властный характер. Рассмотрение теоретических аспектов квалификации имеет большое значение для применения мер административной ответственности в деятельности полиции.

*Квалифицировать административное правонарушение — значит установить тождество между признаками административного правонарушения, закрепленного в административно-правовой норме, и признаками совершенного противоправного деяния.*

Под квалификацией административных правонарушений понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ. Как составная часть деятельности компетентных должностных лиц органов внутренних дел по применению законодательства об административных правонарушениях указанная квалификация представляет собой мыслительный процесс того или иного сотрудника, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Результатом этого сопоставления является *правовая оценка* совершенного деяния. Далее делается вывод о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной статьей КоАП РФ (не содержит таких признаков вовсе).

Квалификация административных правонарушений реализуется на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел. Исключение может составлять стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений, содержатся в разных разделах КоАП РФ. В процессе исполни-

тельного производства квалификация административных правонарушений не осуществляется.

Следует отметить, что требования к полноте квалификации административных правонарушений на каждой стадии различны, поскольку реальные возможности установления точной и полной квалификации во многом зависят от объема и достоверности информации об обстоятельствах проступка. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и начальном этапе административного производства объем имеющейся информации иногда бывает достаточным лишь для вывода о противоправности деяния. *Задача начальной стадии квалификации административных правонарушений нередко заключается в том, чтобы определить, к какому виду правонарушений относится оцениваемый случай* (административное правонарушение, преступление, дисциплинарный проступок или гражданско-правовой деликт).

В ходе осуществления административного расследования правонарушения по мере поступления сведений об обстоятельствах совершения данного правонарушения и оценки настоящих сведений сотрудник полиции решает вопрос о том, какой статье законодательства об административных правонарушениях соответствует рассматриваемое деяние. Полученный вывод, как правило, отражается и в протоколе об административном правонарушении. Исключения составляют случаи, когда составление протокола об административном правонарушении является необязательным (ст. 28.6 КоАП РФ).

Как показывает правоприменительная практика, квалификация на стадии возбуждения дела и административного расследования носит предварительный характер. Итоговая правовая оценка деянию дается правоприменителем (сотрудником полиции) на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Исследуя указанное обстоятельство, должностное лицо органа внутренних дел соглашается с предварительной квалификацией либо приходит к выводу об иной квалификации рассматриваемого деяния, что отражается в постановлении о прекращении производства по делу (такое решение принимается, если рассматривающий дело сотрудник приходит к выводу об отсутствии состава административного правонарушения или о необходимости направления дела органам следствия или дознания при обнаружении в деянии признаков преступления; прекращение производства по делу об административном правонарушении возможно также в иных случаях, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ), о наложении административного наказания. В некоторых случаях и эта квалификация не является окончательной.

По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и опротестовано. При рассмотрении полномочным должностным лицом (органом) жалобы или протеста проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления, что предполагает и проверку точности ранее данной квалификации деяния. При обнаружении ошибки в квалификации совершенного деяния должностное лицо, рассматривающее жалобу или протест, отменяет постановление, изменяет квалификацию либо направляет дело на новое рассмотрение (ст. 30.7 КоАП РФ).

Квалификация административных правонарушений в органах внутренних дел является важнейшей стадией деятельности по применению норм законодательства об административных правонарушениях. Правильная квалификация деяния — необходимое условие законности всей правоприменительной деятельности органов внутренних дел. Квалификация означает, что лицо привлекается к административной ответственности именно за совершенное им правонарушение, претерпевая правовые последствия, которые закон связывает с совершением этого правонарушения.

Ошибки в квалификации неизбежно порождают целый ряд негативных последствий. Так, неверное признание на стадии возбуждения дела или административного расследования деяния административным правонарушением ведет к незаконному доставлению, а в некоторых случаях — и к задержанию, досмотру, применению иных административно-процессуальных мер к лицу, поведение которого было правомерным.

Неправильное определение сотрудником полиции вида совершенного административного правонарушения также может повлечь необоснованное применение мер воздействия, в частности административного задержания. Кроме того, законодатель в зависимости от вида совершенного административного правонарушения дифференцирует сроки административного задержания (от 3 часов до 48 часов — ст. 27.5 КоАП РФ).

Помимо этого, совершенное лицом административное правонарушение может вопреки требованию закона не повлечь за собой соответствующих мер правового реагирования в результате ошибочной предварительной квалификации деяния. Неправильная квалификация сотрудником органа внутренних дел при рассмотрении дела об административном правонарушении и вынесении постановления по делу влечет еще более негативные последствия. В этом случае может быть наложено административное наказание на лицо, которое не совершило никакого административного правонарушения.

Выявление признаков деяния осуществляется посредством сбора и оценки доказательств, на основе которых в сознании правоприменителя выстраивается своеобразная модель совершенного административного правонарушения, включающая множество признаков деяния. Так, сотрудник полиции, осуществляющий административное расследование или рассматривающий дело об административном правонарушении, располагает информацией о значительном объеме фактических обстоятельств содеянного: месте, времени, способе, средствах, обстоятельствах совершения административного правонарушения и др.

Для квалификации административного правонарушения, посягающего на общественный порядок, из множества признаков необходимо отобрать лишь значимые, которые определяют правовую характеристику совершенного деяния. Таковыми, прежде всего, являются общие признаки, присущие любому виду административного правонарушения, в частности административная противоправность. Вывод об общественной опасности и противоправности деяния основывается на знании сотрудником, осуществляющим квалификацию, действующего законодательства, на его жизненном и профессиональном опыте, правосознании. На первом этапе квалификации административных правонарушений необходимо учитывать не только признаки административного правонарушения, указанные в КоАП РФ, но и аналогичные положения, содержащиеся в уголовном законодательстве. Эта необходимость обусловлена тем, что в названных нормах, как и в ряде норм особенных частей этих кодексов, имеются критерии разграничения административных правонарушений и преступлений.

Признание деяния административным правонарушением является предпосылкой возникновения второго, наиболее сложного этапа квалификации. *Задачей этого этапа является решение вопроса о том, какая административно-правовая норма предусматривает такое деяние.* Здесь необходимы выяснение и сопоставление так называемых видовых признаков, т.е. признаков, характерных именно для данного вида административного правонарушения. В начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях правоприменителю не всегда бывает известно, какие именно признаки деяния являются видовыми, поскольку выявленные к данному моменту обстоятельства правонарушения позволяют предложить возможность его квалификации по различным статьям закона, поэтому сотрудником полиции, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, на данном этапе квалификации могут обобщаться и затем систематизироваться

все юридически значимые признаки деяния, с тем чтобы потом, сопоставив их с признаками, содержащимися в правовых нормах, отобрать видовые, т.е. соответствующие конструктивным признакам конкретного состава административного правонарушения.

Систематизация признаков оцениваемого деяния осуществляется в соответствии с элементами состава административного правонарушения, т.е. относящихся к объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне административного правонарушения. По мере получения сведений о фактических обстоятельствах они сосредотачиваются в эти четыре группы. При этом осуществляется сопоставление выявленных и сгруппированных признаков деяния с соответствующими элементами составов административных правонарушений. На основе сформулированной в сознании правоприменителя (в результате анализа фактических обстоятельств дела) модели административного правонарушения из всего нормативного материала может быть выделена большая группа норм, имеющих указания на отдельные признаки состава, сходные с признаками деяния.

Установление сотрудником полиции, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, полного соответствия признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой, служит основанием для признания деяния конкретным административным правонарушением.

Вывод, содержащий правовую оценку совершенного деяния, фиксируется в процессуальном документе (протоколе об административном правонарушении, постановлении по делу об административном правонарушении), где указывается, какой именно административно-правовой нормой предусмотрено совершенное административное правонарушение. Таким образом, *основным содержанием процесса квалификации административных правонарушений в деятельности органов внутренних дел является сопоставление признаков совершенного деяния с признаками состава административного правонарушения.*

Очевидно, что сопоставить сразу всю совокупность этих признаков в большинстве случаев невозможно.

В связи с этим квалификация осуществляется последовательно, по элементам состава.

Первое место в последовательности квалификации административных правонарушений принадлежит признакам объективной стороны.

Так, первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат

признаки, характеризующие деяние. Без их выяснения практически невозможно провести оценку и сопоставление признаков объекта посягательства — ведь то или иное общественное отношение становится объектом посягательства только в результате противоправного деяния. Не выяснив признаков самого деяния, вряд ли можно приступить к его квалификации по объекту. Объект в большинстве случаев не может восприниматься правоприменителем непосредственно. Вывод о его характере чаще всего можно сделать, основываясь на иных признаках состава, прежде всего на признаках объективной стороны: характере деяния, месте его совершения, наступивших последствиях. Именно в этих признаках административного правонарушения, которые с наибольшей полнотой отражены в административно-правовых нормах, объективируется общественная опасность деяния. Дальнейший процесс квалификации заключается в сопоставлении объекта, субъекта и субъективной стороны деяния с соответствующими элементами состава, указанными в той или иной норме.

Квалификация по объективной стороне предполагает сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в соответствующей статье КоАП РФ. Такое сопоставление не представляет сложности, если в статье КоАП РФ содержится подробная характеристика противоправного деяния. Однако формулировка некоторых статей КоАП РФ не содержит четких описаний всех действий, образующих объективную сторону административного правонарушения. В них иногда указываются весьма общие признаки возможных противоправных деяний. В некоторых статьях КоАП РФ лишь названы действия, но не раскрывается характеристика, а иногда указывается на последствие противоправных действий (например, нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования повлекшее причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 20.2 КоАП РФ)). Решая в подобных случаях вопрос о признании или непризнании совершенных конкретных действий соответствующим признакам объективной стороны состава, правоприменитель должен прежде всего осуществить семантическое, логическое толкование термина, указанного в законе, чтобы понять, какие действия охватываются этим термином. Если же в диспозиции статьи названы лишь противоправные последствия, то правоприменитель выясняет, какими вообще действиями они могут быть вызваны.

Соответствующими признаками объективной стороны признаются лишь общественно опасные действия.

Так, например, к противоправным деяниям будет относиться нарушение организации порядка проведения публичного мероприятия, если в данном случае организатором этого мероприятия выступает лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.38, 19.3, 20.1—20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Диспозиции многих норм законодательства об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность в сфере охраны общественного порядка, являются бланкетными или ссылочными. Этими нормами устанавливается ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных нормах административного права или нормах иных отраслей права. В этих случаях вывод о соответствии оцениваемого деяния признакам объективной стороны состава может быть получен лишь в результате изучения нормативных правовых актов, содержащих указанные правила.

Квалификация по объективной стороне в ряде случаев предполагает установление соответствия реального последствия совершенного деяния его признакам, содержащимся в составе. Такая необходимость возникает при квалификации по признакам материальных составов, где последствия деяния включены в число конструктивных признаков, подлежащих оценке и сопоставлению. Необходимо иметь в виду, что характер наступивших последствий влияет на оценку степени общественной опасности административного правонарушения и в ряде случаев является единственным критерием разграничения административного правонарушения и преступления.

Установление факта соответствия реально наступивших последствий указанным в правовой норме предполагает последующее определение наличия причинной связи между противоправным деянием и его последствиями. Вывод о наличии такой связи может быть получен в результате всесторонней оценки характера деяния и обстановки его совершения, сопоставления оцениваемой ситуации с аналогичной, исследованной ранее. Для установления причинной связи нередко достаточно профессионального, жизненного опыта правоприменителя.

В ряде случаев установление такой связи требует специальных познаний, исследований, которые могут проводиться экспертами.

При квалификации деяний по признакам административных правонарушений, в составах которых содержится указание на такие

признаки объективной стороны, как место, время, способ совершения деяния, необходимо их исследование и сопоставление с признаками соответствующего состава.

Определенная сложность квалификации по факультативным признакам объективной стороны заключается в отсутствии законодательной характеристики некоторых из них. После установления соответствия признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения.

*Квалификация по объекту* представляется весьма сложной.

Во-первых, как отмечалось ранее, в большинстве норм законодательства об административных правонарушениях не содержится прямого указания на непосредственный объект. Исследуя фактические обстоятельства совершенного деяния, правоприменитель чаще всего лишен возможности непосредственного восприятия объекта данного деяния. Сложность установления непосредственного объекта квалифицируемого деяния в ряде случаев обусловлена отсутствием четкой правовой характеристики родовых и непосредственных объектов правонарушений.

В некоторых случаях определяющее значение для квалификации административного правонарушения имеет предмет посягательства. Указание в административно-правовой норме на предмет или на характеристики предмета правонарушения нередко служит критерием разграничения административного правонарушения, преступления и деяния, не являющегося правонарушением.

*Квалификация по субъекту* имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения. Установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности, как правило, не составляет. Однако при квалификации деяния по признакам административного правонарушения со специальным субъектом возникает задача установления правоприменителем у лица, совершившего такое деяние, признаков, указанных в соответствующей норме. Наиболее часто в числе специальных субъектов законодатель называет должностных лиц. Установление наличия таких признаков требует уяснения понятия должностного лица, которое содержится в ст. 2.4 КоАП РФ. Отсутствие у лица признаков специального субъекта может означать отсутствие состава административного правонарушения.

*Квалификация по субъективной стороне* предполагает установление соответствия между фактическим содержанием психического



отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения. Психическая деятельность человека проявляется в его поведении, поэтому вывод об отношении лица к совершенному административному правонарушению и его последствиям делается на основе анализа фактических обстоятельств дела, характеризующих объективную сторону и объект противоправного посягательства.

Изучение и оценка поведения лица в момент совершения противоправного деяния, а нередко и *до*, и *после его совершения* позволяют сотрудникам полиции, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, выявить содержание интеллектуальных и волевых моментов психического отношения лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, проследить логику мышления указанного лица, сделать вывод о виновности совершенных им действий, определить форму вины и цель совершения действия, если это имеет значение для квалификации. Для квалификации многих административных правонарушений достаточно установления того, что деяние совершено виновно. В большинстве случаев форма вины на правовую оценку совершенного административного правонарушения не влияет. Отсутствие признаков вины, предусмотренных КоАП РФ, т.е. установление того, что лицо, совершившее противоправное действие, не имело умысла на совершение данного деяния и не допускало неосторожности, в подобных ситуациях оценивается как случай, который не является основанием для наложения на упомянутое лицо административного наказания.

#### 4.7. Производство по делам об административных правонарушениях в деятельности полиции

Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции), является юрисдикционным производством. Его основная задача — процессуальное обеспечение применения мер государственного принуждения, в данном случае — административных наказаний. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) зависят от целого ряда факторов (полноты содержания; временных, территориальных критериев; от применения отдельных видов административных наказаний; от различных категорий лиц, привлекаемых к административной ответственности и др.).

Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) полностью регулируется КоАП РФ (раздел IV) и является особым видом юрисдикционной деятель-

ности органов внутренних дел, отличающимся набором специфических признаков. В своей совокупности признаки производства по делам об административных правонарушениях выражают особую природу и социальное назначение данного вида юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Эти признаки помогают отграничивать производство по делам об административных правонарушениях от иных административных производств и иных сфер юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

Анализ КоАП РФ (гл. 23 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях») показывает, что среди субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, органы внутренних дел (полиция) занимают особое место. Это обусловлено тем, что органы внутренних дел (полиция) несут основную нагрузку в сфере правоохранительной деятельности государства. Органы внутренних дел, как и большинство других органов исполнительной власти, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях наряду с иными задачами и функциями. Производство по делам об административных правонарушениях не является главным, хотя, безусловно, занимает значительное место в административной деятельности полиции.

Вообще органам внутренних дел (полиции) подведомственен широкий круг дел об административных правонарушениях. Подведомственность служит основанием практической реализации административной юрисдикции органов внутренних дел, поскольку для того, чтобы разрешать конкретные дела об административных правонарушениях и применять по ним санкции (административные наказания), необходимо предварительно определить в законе сферу тех дел, которые подведомственны данному субъекту административной юрисдикции.

Анализ действующего административного законодательства (ст. 23.3. КоАП РФ) дает возможность определить, что административно-юрисдикционные полномочия органов внутренних дел осуществляются по следующим основным направлениям:

- административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (гл. 6 КоАП РФ);
- административные правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ);
- административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ);

- административные правонарушения на транспорте (гл. 11 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области связи и информатизации (гл. 13 КоАП РФ);
- административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации (гл. 18 КоАП РФ);
- административные правонарушения против порядка управления (гл. 19 КоАП РФ);
- административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20 КоАП РФ).

В рамках этих функциональных направлений и действуют охранительные, юрисдикционные полномочия органов внутренних дел (полиции).

От имени полиции дела об административных правонарушениях рассматривают:

- начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;
- начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил; начальник Государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель;
- сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание (младшего и среднего начальствующего состава) и старшие участковые

уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

Такое распределение компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях обусловлено специализацией определенных категорий сотрудников органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений. Специализация способствует не только более быстрому и эффективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, но и более квалифицированному выяснению всех обстоятельств дела и исполнению административных наказаний.

Объем полномочий перечисленных должностных лиц органов внутренних дел определяется их должностным положением. Наибольшими полномочиями обладают начальники органов внутренних дел. Им подведомственна большая часть дел об административных правонарушениях, входящих в предмет административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

**Стадии производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции).** Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции), происходит в определенной последовательности (стадии). КоАП РФ закрепляет такие стадии, как «Возбуждение дела об административном правонарушении», «Рассмотрение дела об административном правонарушении», «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях», «Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний».

О равнозначности и важности стадий производства по делам об административных правонарушениях, о поводах к возбуждению дел об административных правонарушениях уже говорилось ранее.

*На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении* должностные лица органа внутренних дел (полиции) при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должностным лицом органа внутренних дел разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове лиц, участвующих в производстве;
- об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу;
- о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в тот орган или тому должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, а также неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;
- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

При наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ, таких как отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие); действия лица в состоянии крайней необходимости; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство

по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, — *выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.*

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено *по месту жительства данного лица.*

Дело об административном правонарушении рассматривается *в пятнадцатидневный срок* со дня получения органами, должностным лицом, правомочными рассматривать данное дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом органа внутренних дел, рассматривающим дело, но не более чем на *один месяц*. О продлении указанного срока должностное лицо органа внутренних дел, рассматривающее дело, выносит мотивированное определение.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в органе внутренних дел (полиции) выясняются следующие обстоятельства:

- относится ли к компетенции органа внутренних дел (полиции) рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в органах внутренних дел (полиции):

- объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- устанавливается факт явки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;
- разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

Завершается производство по делу об административном правонарушении, осуществляемое в органах внутренних дел, исполнением постановления по делу, когда оно соответствует объективной истине и не оспаривается сторонами.

*Принципы* производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), образуют систему, в которой они так или иначе связаны и взаимообусловлены. В системе принципов производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), можно выделить социально-правовые и специальные принципы.

К *социально-правовым принципам* относятся те принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административно-юрисдикционной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности лица, рассматривающего то или иное административно-юрисдикционное дело, например гуманизм, социальная справедливость, демократизм, сочетание гласности и профессиональной тайны, публичности и др. Эти идеи-принципы не все закреплены в законодательстве, однако они должны пронизывать все производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции). Например, *принцип гласности* проявляется в том, что дело об адми-

нистративном правонарушении подлежит открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится органом или должностным лицом, рассматривающим дело, в виде определения (ст. 24.3 КоАП РФ).

*Принцип публичности* производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), состоит в том, что производство по делу об административном правонарушении регламентирует порядок применения одного из видов публично-правовой ответственности — административной ответственности.

Содержание данного принципа состоит в следующем:

- меры административной ответственности (административные наказания) устанавливаются государством;
- инициатива в возбуждении дела об административном правонарушении целиком находится в ведении государства и принадлежит, в частности, органам внутренних дел (полиции) и иным контрольно-надзорным органам;
- рассмотрение данной категории дел также носит характер публичности, официальности с обязанностью должностных лиц, рассматривающих дело, исследовать все обстоятельства и выявить объективную истину по делу, исключая односторонний подход при вынесении постановления;
- законодательно определен перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (перечень должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, установлен в ст. 23.3 КоАП РФ);
- государство заинтересовано не только в правильном ведении производства по делу об административном правонарушении, но и в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (п. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Согласно ст. 29.13 КоАП РФ должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, спо-



собствующих его совершению, вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

К *специальным принципам* производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), относятся принципы:

- законности (ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 1.6 КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением»);
- объективной (материальной) истины;
- равенства перед законом;
- презумпции невиновности;
- обеспечения гарантий неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности;
- обеспечения права на защиту;
- двухступенности;
- ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке;
- оперативности и экономичности производства;
- непрерывности производства по делу об административном правонарушении;
- самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении.

*Принцип объективной (материальной) истины* неразрывно связан с предыдущим принципом. Законодательным закреплением этого принципа является указание в ст. 24.1 КоАП РФ. Так, задачами производства по делам об административных правонарушениях являются: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение всех обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выяснение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Согласно принципу *равенства перед законом* лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 1.4 КоАП РФ).

Суть принципа *презумпции невиновности* производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), состоит в том, что лицо подлежит адми-

нистративной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом, установлена вступившим в законную силу постановлением должностного лица органа внутренних дел, рассматривающего дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

*Принцип обеспечения гарантий неприкосновенности личности и принцип охраны чести и достоинства личности.* Запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Согласно КоАП РФ при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство (п. 3 ст. 1.6 КоАП РФ), административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение данному лицу физических страданий (п. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

*Принцип обеспечения права на защиту.* Этот принцип преимущественно касается лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего (ст. 25.1 и ст. 25.2 КоАП РФ). Данные участники производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника и иными процессуальными правами, предусмотренными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

С принципом обеспечения права на защиту самым тесным образом связан *принцип двухступенности* производства по делу об административном правонарушении, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции). Так, согласно ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано: лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законными представителями, защитником. Например, постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено должностным лицом органа внутренних дел в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска этого срока по ходатайству лица, подающего жалобу, срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу (ст. 30.3 КоАП РФ).

*Принцип ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке.* Производство по делу об административном правонарушении в органах внутренних дел (полиции) ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится орган или должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 24.2 КоАП РФ).

*Принципы оперативности и экономичности производства* проявляются в том, что дело об административном правонарушении рассматривается в *пятнадцатидневный срок* со дня получения должностным лицом органа внутренних дел, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на *один месяц*. О продлении указанного срока должностное лицо органа внутренних дел, рассматривающее дело, выносит мотивированное определение. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее *48 часов* с момента его задержания.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что постановление по делу об административном правонарушении в общем порядке не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Законом предусмотрены случаи, когда назначение наказания осуществляется без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ). В этом также может заключаться реализация *принципов оперативности и экономичности производства по делу об административном правонарушении*, осуществляемого в органах внутренних дел.

Следующие два взаимосвязанных принципа производства по делу об административном правонарушении, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), — *принципы непосредственности и устности производства*. Эти принципы закреплены в ст. 29.7 КоАП РФ. Согласно данной статье при рассмотрении дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости — и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу.

Иными словами, законом предусмотрено получение доказательств из первоисточника, а методом их исследования является устное общение с участниками производства.

С рассмотренными выше принципами тесно связан *принцип непрерывности производства по делу об административном правонарушении*, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции). Данный принцип отражен в ст. 29.7 КоАП РФ «Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении»: перед рассмотрением дела об административном правонарушении объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основе какого закона привлекается к административной ответственности, завершается производство по делу об административном правонарушении объявлением постановления по делу об административном правонарушении.

*Принцип самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении* находит свое выражение в производстве по делу об административном правонарушении, осуществляемом в органах внутренних дел (полиции), в следующих аспектах. Так, сотрудник полиции при выполнении возложенных на него обязанностей подчиняется только непосредственным и прямым начальникам. Никто другой не вправе вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом. Никто не имеет право понуждать сотрудника полиции выполнять обязанности, которые законом не возложены на полицию. Согласно ст. 26.11 КоАП РФ «Оценка доказательств» должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении (в том числе и должностное лицо органа внутренних дел), оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Таким образом, необходимо отметить, что перечисленные принципы во многом определяют содержание производства по делам об

административных правонарушений, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции).

#### 4.8. Производство по обращениям граждан в деятельности полиции

Порядок работы с индивидуальными и коллективными предложениями, заявлениями и жалобами граждан и организаций в МВД России регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и МВД России. Ответственным за работу с обращениями в системе МВД России является Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации (ДДО МВД России)<sup>2</sup>.

Департамент является самостоятельным структурным подразделением Центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства внутренних дел Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России в области документационного обеспечения управления, рассмотрения обращений граждан и организаций, а также защиты государственной тайны.

В настоящее время в МВД России рассматриваются обращения граждан, а также ходатайства в их поддержку по вопросам деятельности МВД России, порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, поступающие в письменной форме, в форме электронного документа или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан. Орган государственной власти, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, направившие обращение гражданина, а также ходатайствующая организация информируются о результатах рассмотрения обращения.

Письменные обращения граждан подлежат обязательной регистрации в Департаменте или в ином структурном подразделении МВД России в течение трех дней с даты поступления. Поступившие

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Далее — Департамент.

в соответствии с компетенцией в МВД России письменные обращения граждан в зависимости от содержания докладываются министру (заместителю министра) либо направляются в соответствующие структурные подразделения МВД России. Обращения граждан, поступившие в МВД России, могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в территориальные органы МВД России, организации и подразделения системы МВД России, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов.

Нужно обязательно иметь в виду, что обращения граждан, содержащие обжалование решений, действий (бездействия) конкретных должностных лиц, *не могут* направляться этим должностным лицам для рассмотрения и (или) ответа. Так, согласно Закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Обусловлено это тем, что жалоба — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Следует сказать, что обращения граждан по вопросам обжалования актов (приказов) МВД России направляются в соответствующее структурное подразделение МВД России для рассмотрения и подготовки ответа. В этом случае ответ заявителю дается уполномоченным должностным лицом с информированием заявителя о принятом решении и при необходимости о порядке обжалования актов государственных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Письменные обращения граждан, поступившие в структурное подразделение МВД России в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В случаях когда требуются проведение проверки, истребование дополнительных материалов, а также направление запросов в другие органы государственной власти, органы местного самоуправления для получения необходимых для рассмотрения обращения материалов, общий срок рассмотрения обращений граждан может быть продлен министром (заместителем министра), начальником Департамента по обращениям, находящимся на контроле, начальником структурного подразделения МВД России, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя.

Если в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в таком обращении, а также в иных обращениях содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном дея-

нии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

МВД России при получении обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу в адрес должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, сообщив гражданину, направившему указанное обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае если текст обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в структурное подразделение МВД России в соответствии с компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению. Если же в обращении содержится вопрос, на который гражданину (организации) неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, министр (заместитель министра) либо уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в МВД России. О данном решении уведомляется гражданин (организация), направивший (направившая) обращение.

В случае если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину (организации), направившему (направившей) обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

В ответах МВД России могут содержаться разъяснение законодательства Российской Федерации, практики его применения, а также толкование норм, терминов и понятий, если на МВД России возложена соответствующая обязанность или если это необходимо для обоснования решения, принятого по обращению гражданина.

Кроме того, в МВД России, если законодательством Российской Федерации не установлено иное, не рассматриваются по существу обращения по проведению экспертиз договоров, а также

учредительных и иных документов организаций. В указанных случаях начальники структурных подразделений МВД России информируют об этом заявителей. Если поставленные в обращениях граждан вопросы не входят в компетенцию МВД России, уполномоченное должностное лицо направляет такие обращения в 7-дневный срок с даты их регистрации в соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением заявителей, направивших обращения, о переадресации обращений, за исключением случаев, когда текст обращения не поддается прочтению. Направление обращений в другой федеральный орган исполнительной власти осуществляется в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота или в форме документов на бумажном носителе.

В случае если решение поставленных в обращении гражданина вопросов относится к компетенции нескольких органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней с даты его регистрации направляется в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам. МВД России при направлении обращения гражданина на рассмотрение в другой орган государственной власти, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения обращения. МВД России по направленному в установленном порядке запросу органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение гражданина, обязано в течение 15 дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления. Обращения граждан считаются рассмотренными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы.

МВД России также обеспечивает учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе:

- количество и характер рассмотренных обращений граждан;
- количество и характер рассмотренных обращений организаций;
- количество и характер решений, принятых по обращениям граждан и организаций МВД России в пределах его полномочий;



- количество и характер судебных споров с гражданами, а также сведения о принятых по ним судебных решениях;
- количество и характер судебных споров с организациями, а также сведения о принятых по ним судебных решениях.

Начальники структурных подразделений МВД России организуют учет и анализ содержащихся в обращениях граждан и организаций вопросов и подготавливают предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативно-правового регулирования.

Для приема обращений граждан в форме электронных документов применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для направления ответа, и в случае незаполнения указанных реквизитов информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Основанием для отказа в рассмотрении интернет-обращения, помимо перечисленных оснований, также могут являться:

- указание автором недействительных сведений о себе и (или) адреса для ответа;
- поступление дубликата уже принятого электронного документа;
- некорректность содержания электронного документа;
- невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения).

Ответы на обращения граждан, поступившие по информационно-телекоммуникационным сетям, направляются по почтовому или электронному адресу, указанному в обращениях. Ответы на обращения граждан подписываются уполномоченным должностным лицом.

Личный прием граждан в МВД России проводится заместителями министра, начальниками структурных подразделений МВД России и уполномоченными должностными лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. Прием граждан организуется Департаментом в приемной МВД России. Если поставленные гражданином во время приема вопросы не входят в компетенцию МВД России, гражданину разъясняется порядок обращения в соответствующие органы государственной власти.

## Библиографический список

---

1. *Андреевский И.Е.* Полицейское право. Т. 1: Введение. Ч. 1. Полиция безопасности. СПб., 1874.
2. *Афанасьев В.Г.* Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969.
3. *Аванесов Г.А.* Криминология. Прогностика. Управление. Горький, 1975.
4. *Антонян Ю.М.* О понятии профилактики преступлений // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1977. Вып. 26.
5. *Аванесов Г.А.* Криминология и социальная профилактика. М., 1980.
6. *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1981.
7. *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994.
8. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.
9. *Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989.
10. *Бахрах Д.Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9.
11. *Бельский К.С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
12. *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
13. *Вицин С.Е.* Системный подход и преступность. М., 1980.
14. *Васильев А.С., Орзих М.Ф.* К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Киев, 1983.
15. *Виноградов А.Ф.* Административная юрисдикция органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
16. *Гессен В.М.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907.
17. *Герцензон А.А.* Теоретические предпосылки изучения преступности // Вопросы методики изучения и предупреждения преступлений. М., 1962.
18. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976.
19. *Губанов А.В.* Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. М., 1993.

20. *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
21. *Гаврилова Л.В.* Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германия: становление, развитие и современное состояние: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.
22. *Гречкина О.В.* Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.
23. *Дюжаев А.В.* Рецидив административных правонарушений: Дис... канд. юрид. наук. М., 1978.
24. *Додин Е.В.* Методика изучения причин административных правонарушений // Советское государство и право. 1983. № 11.
25. *Додин Е.В.* Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12.
26. *Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И.* Конфликты и технология их предупреждения. Белгород, 1995.
27. *Демин А.А.* Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11.
28. *Дядькин О.Н.* Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
29. *Дерюга А.Н.* Актуальные вопросы развития науки административной деликтологии: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001.
30. *Денисенко В.В.* Теория административно-деликтных отношений: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002.
31. *Евтихийев И.И.* Виды и формы административной деятельности: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948.
32. *Жалинский А.Э., Костицкий М.В.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980.
33. *Жигарев Е.С.* К вопросу о профилактике административных проступков // Проблемы профилактики правонарушений в развитии социалистическом обществе. М., 1982.
34. *Зубов И.Н.* О влиянии результатов борьбы с некоторыми видами административных правонарушений на криминальную обстановку и общественно-политическую ситуацию в России // Безопасность личности, общества, государства и спецслужбы России. М., 1994.
35. *Зинченко Е.Ю.* Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
36. *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001.

37. *Ивановский В.В.* Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. Харьков, 1915.
38. *Игошев К.Е., Устинов В.С.* Введение в курс профилактики правонарушений. Горький, 1977.
39. *Игошев К.Е., Шмаров И.В.* Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля). М., 1980.
40. *Карпец И.И.* Проблемы преступности. М., 1969.
41. *Кудрявцев В.Н.* Причины правонарушений. М., 1976.
42. *Корнев А.П.* Нормы административного права и их применение. М., 1978.
43. *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.
44. *Коваль Л.В.* Административно-правовое деликтное отношение: Дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979.
45. *Корнев А.П.* Административное право России. М., 2000.
46. *Клюшниченко А.П.* Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Киев, 1983.
47. *Колпаков В.К.* К истории возникновения и развития общественных начал в управлении административной деликтности // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.
48. *Козлов Ю.М.* Сущность и виды административного процесса // Административное право России. М., 1999.
49. *Кононов П.И.* Административное право. Общая часть. Киров, 2002.
50. *Кононов П.И.* Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
51. *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001.
52. *Комлев С.В.* Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
53. *Кирич А.В.* Теория административно-деликтного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
54. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Актуальные проблемы административного права. М., 2013.
55. *Лекарь А.Г.* Профилактика преступлений. М., 1972.
56. *Лозбяков В.И., Овчинский С.С.* Административно-правовые меры предупреждения преступности. М., 1978.
57. *Лазарев Б.М., Лунев А.Е.* Основы законодательства об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1981. № 4.

58. *Лозбяков В.П.* Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1995.

59. *Лозбяков В.П.* Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1996.

60. *Миньковский Г.М., Арзуманян Т.М.* Предупреждение преступлений. М., 1962.

61. *Мирская Е.З.* Механизм восприятия и оценки нового знания в науке // Вопросы философии. 1977. № 12.

62. *Мельник Н.Г.* Причины и профилактика административно наказуемых нарушений паспортной системы // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.

63. *Масленников М.Я.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994.

64. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2.

65. *Михайленко А.П.* Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

66. *Минашкин А.В.* Административные производства и процедуры в науке административно-процессуального права // Административное право: теория и практика. М., 2002.

67. *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

68. *Никулин М.И.* Проблемы науки административной деликтологии: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005.

69. *Наймаловский А.С.* Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.

70. *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004.

71. *Остапенко А.И.* Административная деликтность в области охраны общественного порядка и ее профилактика органами внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1983.

72. *Петров Г.И.* О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5.

73. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Управление, гражданин, ответственность. М., 1975.

74. *Попов Л.Л.* Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. М., 1976.

75. *Панова И.В.* Административное производство нуждается в скорейшей юридизации // Журнал российского права. 2000. № 2.

76. *Поникаров В.А.* Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. М., 2007.
77. *Ремнев В.И.* Актуальные вопросы административной деликтологии. М., 1979.
78. *Ремнев В.И.* Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.
79. *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011.
80. *Стайнов П.* Особенности юрисдикции в области административного права. София, 1956.
81. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964.
82. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972.
83. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. СПб., 2004.
84. *Столбовой А.П.* Административно-предупредительные меры милиции как средство борьбы с правонарушениями в условиях развитого социализма: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1984.
85. *Сергун П.П.* Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987.
86. *Саввин М.Я., Силаев А.И.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка. М., 1990
87. *Соловей Ю.П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993.
88. *Сухарев А.Я.* Феномен российской преступности в переходный период: тенденции, пути и средства противодействия: Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1996.
89. *Серебрякова И.М.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1998.
90. *Чекалина О.В.* Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
91. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979.
92. *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9.
93. *Основные институты административно-деликтного права /* Под ред. А.П. Шергина. М., 1999.
94. *Штатский С.В.* Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002.
95. *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3.

# Оглавление

---

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Криминология и административная деликтология</b>	<b>6</b>
<b>Глава 2. Общая теория предупреждения преступлений и административных деликтов</b>	<b>16</b>
<b>Глава 3. Административная деликтология и деятельность полиции</b>	<b>27</b>
3.1. Административная деликтология в деятельности полиции: сущность и значение	27
3.2. Административная деликтность: причины и условия	45
3.3. Личность нарушителя административно-правовых норм как объект деликтологического исследования	56
3.4. Прогнозирование административной деликтности и оценка ее эффективности в деятельности полиции	67
3.5. Классификация и содержание административно-профилактических мер и их реализация в деятельности полиции	81
3.6. Концептуальные основы профилактики административной деликтности в деятельности полиции	91
3.7. Правовое регулирование деятельности полиции по профилактике правонарушений в зарубежных государствах	106
<b>Глава 4. Административная юрисдикция и деятельность полиции</b>	<b>120</b>
4.1. Административная юрисдикция: понятие и содержание	120
4.2. Административно-юрисдикционное производство в деятельности полиции	126
4.3. Реализация административно-юрисдикционной деятельности полиции	135
4.4. Понятие и признаки административного правонарушения в деятельности полиции	138
4.5. Состав административного правонарушения и его определение в деятельности полиции	141
4.6. Квалификация административных правонарушений в деятельности полиции	153
4.7. Производство по делам об административных правонарушениях в деятельности полиции	161
4.8. Производство по обращениям граждан в деятельности полиции	173
<b>Библиографический список</b>	<b>178</b>