

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Административная юрисдикция в деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и ее структурных подразделений

Выполнил:
студент 162-ОС группы 5 курса
Шулепов Роман Сергеевич

Научный руководитель:
Профессор кафедры профессиональных дисциплин, доктор юридических наук, профессор
Некрасов Александр Петрович

Рецензент:
Заведующий кафедры правового обеспечения экономической деятельности ФГБОУ ВО «СГЭУ», кандидат юридических наук
Меденцева Евгения Владимировна

Решение декана факультета о допуске к защите _____



Дата защиты: 14.07.2021

Оценка 3(удовлетвор)

Самара
2021

2021
Оглавление

Введение	4
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ.....	8
1.1. Понятие и особенности административной юрисдикции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации	8
1.2. Принципы административной юрисдикции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации	16
ГЛАВА 2. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНО ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ СОСТАВЛЯТЬ ПРОТОКОЛЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ И ОСУЩЕСТВЛЯТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ	27
2.1. Перечень должностных лиц Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание	27
2.2. Понятие, цели и задачи административного задержания и протокола об административном правонарушении	33
ГЛАВА 3. ПОЛНОМОЧИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	40

3.1. Общие полномочия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, их понятие и содержание	40
3.2. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях	46
Заключение.....	56
Библиографический список	61

Введение

Актуальность исследования. Интересы отечественного государства состоят в незыблемости основ конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности как абсолютно необходимых условий его существования. И для этого в России имеются, создаются и видоизменяются органы государственного принуждения, способные при возникновении различного рода особых ситуаций к решению важных на данный момент вопросов государственного управления, связанных с обеспечением административно-правовых режимов.

В 2016 г. Указом Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» в структуре отечественного государства был образован новый военизированный государственный орган – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее также – Росгвардия), предназначенная, в первую очередь, для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина¹.

С момента начала исполнения названного Указа, а также принятия Государственной Думой Российской Федерации Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Закон о войсках национальной гвардии) прошло 5 лет, что, в свою очередь, позволяет осуществить теоретическое осмысление деятельности Росгвардии, ее места и роли в системе органов исполнительной власти, а также проанализировать круг выполняемых ей задач с учетом действующего правового регулирования.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2072 (Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 25. – Ст. 3242).

Поскольку данная федеральная служба является «молодым» государственным органом, в юридической доктрине в настоящее время отдельным аспектам деятельности Росгвардии уделено весьма мало внимания. В частности, исследования в основном посвящены профессиональной подготовке кадрового состава сотрудников Росгвардии, и не отражают важнейшие категории ее деятельности, такие как реализация административных полномочий. Полагаем, что данный пробел в теоретическом материале, несомненно, должен подлежать устранению, поскольку выработанные знания о юрисдикционных полномочиях сотрудников Росгвардии носят прикладной характер. Данное исследование, определив представление об административной деятельности Росгвардии, позволит, с одной стороны, сформировать понимание круга прав и обязанностей сотрудников Росгвардии, что несомненно важно, так как административная деятельность Росгвардии зачастую затрагивает права и свободы человека и гражданина, с другой стороны, исследовать проблемные вопросы административного законодательства и сформулировать соответствующие решения. В силу этого можно констатировать, что обозначенная в настоящем исследовании проблема является актуальной.

Степень изученности проблемы. Рассматриваемая в настоящем исследовании проблема не имеет высокой степени изученности ввиду того, что с момента учреждения рассматриваемого государственного органа не прошло еще достаточного количества времени. Тем не менее, в настоящее время отдельным аспектам деятельности Росгвардии посвящены работы таких ученых как А.А. Зотов, А.А. Лаптев, А.А. Никоноров, А.А. Савенко, А.А. Утюганов, В.В. Колгин, В.И. Ивашкин, И.А. Феофилактов, М.В. Алещенко, Н.В. Болгов, Р.А. Гуца, Р.В. Пивоваров, Р.В. Смирнов, С.В. Оспенников, С.М. Марченко, С.С. Ичитавкин и др.

Вместе с тем названные авторы рассматривали в основном только вопросы профессиональной подготовки и воспитания сотрудников

Росгвардии, а комплексного исследования по вопросам ее юрисдикционных полномочий в области административного права на проводили.

Объект данного исследования: общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации Росгвардией, а также ее структурных подразделений, своих юрисдикционных полномочий в области административного права.

Предмет исследования: литературные источники, рассматривающие отдельные аспекты административно-правового регулирования полномочий сотрудников Росгвардии, а также административное законодательство Российской Федерации, регулирующие юрисдикционные полномочия Росгвардии и ее структурных подразделений.

Цель исследования: комплексный анализ отдельных норм законодательства Российской Федерации, регулирующего административно-юрисдикционные полномочия сотрудников Росгвардии, в том числе в области производства по делам об административных правонарушениях, а также формирование предложений по совершенствованию указанных норм.

Для достижения поставленной цели были составлены следующие **задачи**:

- исследовать понятие и особенности административной юрисдикции Росгвардии;
- рассмотреть принципы административной юрисдикции Росгвардии;
- определить перечень должностных лиц Росгвардии, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание;
- определить понятие, цели и задачи административного задержания и протокола об административном правонарушении;
- исследовать общие полномочия Росгвардии по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, их понятие и содержание

- изучить правовое регулирование деятельности Росгвардии по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Методология и методика исследования основывается на индукции, сравнительного анализа, обобщения, метода системного анализа, метода изучения и анализа литературных источников и норм административного права, а также частнонаучных методах: конкретно-социологическом, сравнительно-правовом, формально-юридическом и других.

Структура работы. Настоящая дипломная работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, раскрывающих тему дипломной работы, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНО ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ

1.1. Понятие и особенности административной юрисдикции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

В теории права существует большое множество определений дефиниции «юрисдикция». Например, С.С. Алексеев представляет юрисдикцию как деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений².

И.В. Борискова утверждает, что можно согласиться с мнением многочисленных авторов о том, что юрисдикция является кругом полномочий суда или административных органов по правовой оценке конкретных фактов, рассмотрению и разрешению дел в соответствии с их компетенцией³.

Некоторые ученые под термином «юрисдикция» понимают установленную законом (или иным нормативным правовым актом) совокупность полномочий соответствующих государственных органов по разрешению правовых споров и решению дел о правонарушениях⁴.

² Алексеев, С.С. Государство и право. Начальный курс: учебник. – М.: Юрист, 1994. – С. 148.

³ Борискова И.В. Понятие и виды юрисдикции по российскому праву // Территория науки. – 2013. – № 2. – С. 239.

⁴ Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / под ред. В.В. Денисенко, А.Н. Позднышов, А.А. Михайлов. – М.: Юрист, 2002. – С. 5.

Несмотря на многочисленные взгляды на определение категории «юрисдикция», в целом авторы подразумевают одно – юрисдикция представляет собой круг полномочий (компетенцию) органа государства и его сотрудников, определенных законодательством.

Таким образом, административная юрисдикция Росгвардии определяется соответствующим законодательством Российской Федерации и представляет собой спектр полномочий сотрудников данного государственного органа.

Необходимо отметить, что указанный государственный орган является результатом выделения и объединения отдельных структурных ведомств МВД России и Вооруженных Сил Российской Федерации⁵. В связи с этим отдельные категории полномочий Росгвардии существовали и ранее (до ее создания), а в последствии данные полномочия были интегрированы в законодательство, регулирующее деятельность Росгвардии.

Следует сказать, что отличительной особенностью деятельности силовых ведомств, в том числе Росгвардии, является то, что в отличие от правового статуса гражданина Российской Федерации сотрудник Росгвардии при исполнении своих служебных обязанностей имеет права совершать только те действия, которые прямо разрешены (предусмотрены) законом или иным нормативным правовым актом. В связи с этим при определении правового статуса сотрудника Росгвардии и ее административной юрисдикции следует исследовать действующие законоположения, предусматривающие полномочия указанных сотрудников.

Согласно части 1 статьи 8 Закона о войсках национальной гвардии полномочия Росгвардии следует разграничивать на общие, специальные, полномочия, связанные с обеспечением режимов военного, чрезвычайного

⁵ Конин Н.М., Шевченко И.В., Полунин С.В. Некоторые вопросы административно-правового статуса войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 6 (113). – С. 77.

положения и режимов контртеррористической операции, а также иные полномочия, предусмотренные отдельными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Частью 1 статьи 9 Закона о войсках национальной гвардии обозначен перечень общих полномочий Росгвардии. С учетом тематики данного исследования, полагаем, что рассматривать все перечисленные названной нормой полномочия не следует, а необходимо охарактеризовать только те, которые касаются полномочий административного характера, осуществляемых в отношении граждан. Полномочия, которые связаны с военным делом, считаем возможным опустить в рамках настоящей выпускной квалификационной работы.

Итак, как предусматривает закон, сотрудники Росгвардии имеют право требования от граждан соблюдения общественного порядка. Абстрактный характер данного правила заключается в том, что он не конкретизирует, что именно должен соблюдать тот или иной гражданин. Здесь закон ссылается на иные нормы права, которые установлены федеральным и региональным законодательством, действующем в конкретном субъекте Российской Федерации. При отказе гражданина от подчинения законного требования сотрудника Росгвардии такой гражданин подлежит привлечению к юридической ответственности, так как такое требование является обязательным для исполнения в силу части 3 статьи 8 Закона о войсках национальной гвардии.

Другой формой полномочий Росгвардии выступает право требования от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий. Данное право на наш взгляд неотделимо от предыдущего и вытекает из него, поскольку нарушение гражданином общественного порядка непосредственно сопряжено с совершением противоправных действий.

В качестве примера реализации указанных полномочий можно рассмотреть фабулу дела об административном правонарушении,

установленном постановлением Кезского районного суда Удмуртской Республики от 09.09.2020 № 5-252/2020. Согласно данному постановлению, гражданин был привлечен к административной ответственности за неповиновение распоряжению сотрудников правоохранительных органов, предусмотренной статьей 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а именно, находясь в нетрезвом состоянии, вел себя пренебрежительно по отношению к окружающим, выражался нецензурной бранью, хватал за форменную одежду сотрудников Росгвардии. Последние потребовали прекратить совершение указанных действий, однако гражданин данное требование не выполнил. Суд усмотрел в отказе исполнить требования росгвардейцев состав административного правонарушения, предусмотренный названной нормой КоАП РФ, и назначил административное наказание⁶. Полагаем, что в данном деле суд квалифицировал деяние гражданина правильно. В мотивировочной части постановления суд сослался на предусмотренное Законом о войсках национальной гвардии полномочие Росгвардии о требовании по прекращению противоправного поведения.

Также в числе общих полномочий сотрудники Росгвардии имеют право пресекать преступления, административные правонарушения и противоправные действия. Закон в данном случае не конкретизирует от кого должны исходить данные действия, полагаем, что росгвардейцы вправе пресекать как нарушения законодательства со стороны физических, так и юридических лиц.

Как утверждает А.П. Светлова, под пресечением противоправного деяния понимается метод государственного принуждения, реализуемый посредством уполномоченных органов исполнительной власти, в системе

⁶ Постановление Кезского районного суда Удмуртской Республики от 09.09.2020 № 5-252/2020 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кезского районного суда Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://kezskiy.udm.sudrf.ru/> (дата обращения: 27.05.2021).

комплекса стимулирующих методов, которые при наличии воли государства заставляют физических и юридических лиц соблюдать установленные законом запреты и ограничения⁷.

Автор подчеркивает, что указанное полномочие Росгвардии неотрывно реализуется с механизмом применения обеспечительных мер, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ, таких как доставление, административное задержание, досмотр, изъятие вещей и документов и др.⁸

Мы не можем в полной мере согласиться с автором относительно данной позиции. Осуществление противодействия правонарушениям регулируется большим комплексом нормативной правовой базы, в том числе различными отраслями права. Меры административного принуждения, предусмотренные статьей 27.1 КоАП РФ, должны реализовываться исключительно при наличии в деянии физического или юридического лица признаков состава административного правонарушения, тогда как при пресечении преступлений данные меры неприменимы, поскольку противодействие преступлениям осуществляется с применением мер, предусмотренных уголовным и уголовно-процессуальным законами.

Также следует обозначить, что круг полномочий сотрудников Росгвардии распространяется только на правоотношения, вытекающие из публичного правового регулирования. Пресечением гражданско-правовых деликтов сотрудники Росгвардии заниматься не вправе.

Таким образом, Росгвардия осуществляет полномочия по пресечению противоправных деяний с учетом инструментов (мер государственного принуждения), предоставленных законодательством Российской Федерации, регулирующих публичные правоотношения.

⁷ Светлова А.П. Актуальные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2018. – № 3 (41). – С. 96.

⁸ Там же. – С. 96.

Наряду с указанным выше, Закон о войсках национальной гвардии предоставляет полномочия сотрудникам Росгвардии по проверке документов, удостоверяющих личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, а также в случае, если имеется повод к возбуждению в отношении таких граждан дела об административном правонарушении, или имеются предусмотренные федеральным законом основания для задержания указанных граждан.

Из материалов судебной практики следует, что невыполнение требования сотрудника Росгвардии по предъявлению документов, удостоверяющих личность, влечет также административную ответственность, предусмотренную статьей 19.3 КоАП РФ. Так, например, решением Самарского областного суда от 14.01.2021 № 12-10/2021 (12-698/2020) оставлена без удовлетворения жалоба гражданина, привлеченного к административной ответственности по указанной статье, который отказался предъявлять документы, удостоверяющие личность, сотрудникам Росгвардии в связи с необходимостью составления в отношении него протокола об административном правонарушении, предусмотренного 20.6.1 КоАП РФ⁹.

Вместе с тем применение административного законодательства в таком аспекте, на наш взгляд, не согласуется в полной мере с обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Так, согласно статье 51 Конституции Российской Федерации никто не обязан свидетельствовать против самого себя. Наряду с этим, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 24.12.2012 № 2392-О, данное конституционное право предполагает, что лицо вправе отказаться от дачи показаний против самого себя, а также от предоставления сотрудникам правоохранительных

⁹ Решение Самарского областного суда от 14.01.2021 № 12–10/2021 (12-698/2020) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Самарского областного суда – Режим доступа: <http://oblsud.sam.sudrf.ru/> (дата обращения: 01.06.2021).

органов иных доказательств, подтверждающих вину в совершении правонарушения. При этом орган конституционного контроля подчеркивает, что данное правило носит универсальный характер и применяется как при производстве по уголовным делам, так и по делам об административных правонарушениях¹⁰.

Конечно, Конституционный Суд Российской Федерации дополняет свою правовую позицию тем, что отдельные обеспечительные меры, осуществляемые правоохранительными органами, такие как личный досмотр, досмотр вещей и документов могут быть реализованы без согласия лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения¹¹. Однако следует обратить внимание на то, что Суд не определяет обязанность такого лица предоставлять указанные вещи и документы к осмотру. Данные действия осуществляются в качестве меры государственного принуждения и не зависят от воли подозреваемого. Вместе с тем, по нашему мнению, применять предоставление документов, удостоверяющих личность, в принудительном порядке под страхом применения административного наказания означает отступление от гарантии, предусмотренной статьей 51 Конституции Российской Федерации, поскольку документы, удостоверяющие личность, являются средством установления лица, виновного в совершении административного правонарушения. Следовательно, применение штрафной санкции к лицу, отказавшему в передаче документов, удостоверяющих личность, в случае если он понимает, что на него будет составлен протокол об административном правонарушении, означает лишить гражданина права на самозащиту от привлечения к административной ответственности. Полагаем, что такая

¹⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав статьей 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 2392-О» // Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 01.06.2021).

¹¹ Там же.

практика должна быть скорректирована в пользу лиц, привлекаемых к административной ответственности, исключив возможность привлечения к административной ответственности за отказ от предоставления сотрудникам Росгвардии документов, удостоверяющих личность, отдельно.

Кроме прочего, Закон о войсках национальной гвардии определяет, что в круг общих полномочий росгвардейцев входит осуществление производства по делам об административных правонарушениях. В рамках настоящего параграфа мы не будем рассматривать данное полномочие подробно, поскольку предлагается рассмотреть его далее отдельно.

Также сотрудники Росгвардии в соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о войсках национальной гвардии вправе доставлять граждан в служебные помещения органов внутренних дел (полиции) в целях решения вопроса о задержании гражданина, а также в целях установления его личности, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда либо как уклоняющийся от уголовного наказания. Здесь следует отметить, что данная норма весьма абстрактна, так как не конкретизирует какие именно критерии следует использовать при установлении основания для предположения о том, что данное лицо находится в розыске. Полагаем, что целесообразно сформулировать подзаконный акт, содержащий методические рекомендации по задержанию лица по названному критерию с целью минимизации вероятности доставления гражданина, не являющегося лицом, подозреваемым в совершении преступления, в отделение полиции.

1.2. Принципы административной юрисдикции Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Реализация описанных выше юрисдикционных полномочий не может осуществляться без основополагающего базиса, основных тезисов работы сотрудников Росгвардии, определяющих как основу правового регулирования ее деятельности, так весь механизм такой работы, поскольку именно основные начала являются вектором всего механизма и создают фундамент его эффективности.

Согласно статье 4 Закона о войсках национальной гвардии Росгвардия осуществляют свою деятельность на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единоначалия и централизации управления¹².

При этом принцип законности носит важнейший характер, так как формулирует собой рамки деятельности Росгвардии и ее юрисдикционных полномочий, исключает возможность правового выхода за их пределы.

В юридической доктрине существует подтвержденное мнение о том, что верховенство закона является основным базисом правового государства. В этой связи стоит согласиться с точкой зрения А.М. Артемьева, который, описывая конституционные принципы государственной правоохранительной службы, утверждает, что «в числе важнейших конституционных принципов, имеющих непосредственное отношение к регулированию государственной правоохранительной службы, должны быть названы: верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, должностными инструкциями при

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4159 (Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 22. – Ст. 3682).

исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав¹³».

Как указывает Ю.Н. Старилов принцип законности гарантирует приоритетность конституционно-правовых норм в сфере регламентации государственно-служебных отношений, высокую и основополагающую значимость конституционно-правового регулирования специфических отношений и подчиненность (подзаконность) всего остального нормативного правового массива документов, устанавливающих различные стороны служебных отношений¹⁴.

Следует обозначить, что принцип законности является универсальным, общеправовым для деятельности государственных органов, в том числе и правоохранительных, и состоит в точном исполнении сотрудниками правоохранительных структур всех законодательных актов, как законных, так и подзаконных, которые вытекают из норм Конституции Российской Федерации.

Полагаем, что такой подход позволяет гражданину понимать административную юрисдикцию Росгвардии, и при вступлении во взаимоотношения с сотрудниками Росгвардии опираться на нормы права, регулирующие их деятельность, предполагая, что они не станут выходить за установленные такими нормами рамки дозволенного. Это, несомненно, согласуется с реализацией основных задач правоохранительной службы, таких как защита прав и свобод человека и гражданина.

К слову, соблюдение прав и свобод человека и гражданина также является базовым принципом и, по нашему мнению, прямо вытекает из принципа законности.

¹³ Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... доктор юрид. наук. / А.М. Артемьев – М., 2008. – С. 21.

¹⁴ Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. – М.: Бек, 1996. – С. 698.

Основные права человека и гражданина определены Конституцией Российской Федерации, а также рядом международных правовых актов, таких как Европейская конвенция прав человека и основных свобод, Всеобщая декларация прав человека, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Международный пакт о гражданских и политических правах. Предусмотренные названными нормативными документами права конкретизированы в отечественной правовой системе в федеральных законах.

Несомненно, при реализации сотрудниками Росгвардии, ее территориальных подразделений своей административной дискреции должны учитываться определенные отечественным и международным законодательством права человека и гражданина. Подобный вывод можно найти в статье Л.Ю. Гарника, который утверждает, что Росгвардия как федеральный орган исполнительной власти, наделенный специальными полномочиями, осуществляющий правоохранительную деятельность, руководствуется в своей деятельности и общепризнанными принципами и нормами международного права, где центральное место отводится принципам верховенства закона и законности, соблюдению прав и свобод человека и гражданина¹⁵.

На практике, конечно, трудно сказать, что последний указанный принцип соблюдается всегда. Зачастую пренебрежение данного принципа обосновано недостаточной степенью квалификации кадрового состава лиц, служащих в войсках Росгвардии. Низкий уровень юридической грамотности отдельных кадров часто становится причиной умаления предусмотренных базовыми нормативными правовыми актами предоставленных человеку прав и свобод.

¹⁵ Гарник Л.Ю. К вопросу о принципах организации и деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 4. – С. 98.

Принцип централизации и единоначалия был хорошо охарактеризован Л.Ю. Гарником в своей работе. Так, автор утверждает, что в основу принципа централизации Росгвардии заложено подчинение главного управления, департаментов, управлений, отделов и служб, непосредственно реализующих деятельность Росгвардии, а также подразделений, выполняющих управленческие функции, центральному органу – Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Приказы, распоряжения, директивы и иные акты директора Росгвардии обязательны для всех ее территориальных подразделений¹⁶.

Также автор считает, что статья 4 Закона о войсках национальной гвардии подлежит дополнению принципом «презумпции невиновности». К слову, такая категория относится к конституционной гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 49 Конституции Российской Федерации), а также отражается в вышеуказанных международных правовых актах.

Ранее Европейским судом по правам человека была выражена правовая позиция о том, что посягательство на презумпцию невиновности возможно не только со стороны органов, осуществляющих правосудие, но и со стороны иных органов публичной власти¹⁷. На основе данной позиции Л.Ю. Гарник формулирует вывод о том, что презумпция невиновности должна быть включена в состав базовых принципов деятельности Росгвардии¹⁸.

Однако мы не можем согласиться с позицией автора относительно данного вопроса, поскольку законодательство, регулирующее деятельность

¹⁶ Там же. – С. 101.

¹⁷ Решение Европейского суда по правам человека по делу Аллене Де Рибемона против Франции от 10.02.1995. (Серия А. п. 36) [Электронный ресурс] // Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика: офиц. сайт – Режим доступа: <http://www.echr.ru/> (дата обращения: 05.06.2021).

¹⁸ Гарник Л.Ю. К вопросу о принципах организации и деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 4. – С. 98.

Росгвардии, не устанавливает само по себе правовые основы, относящиеся к другим лицам (не сотрудникам Росгвардии). То есть презумпция невиновности как правовой институт не регулирует сам по себе деятельность росгвардейцев, а является правовой гарантией защиты прав третьих лиц – граждан. В силу этого включение его в состав базовых принципов не имеет смысла, к тому же принцип защиты прав и свобод человека и гражданина, определенный статьей 4 Закона о войсках национальной гвардии, сам по себе предполагает обеспечение презумпции невиновности сотрудниками Росгвардии при реализации спектра своих полномочий.

Наряду с указанным выше следует обозначить важнейшее значение закрепленных правовым регулированием принципов деятельности войск национальной гвардии. С.А. Буткевич, характеризуя украинский опыт, утверждает, что воинские формирования, используемые в мирное время, не должны превращаться в опричников, карательные батальоны, высокоэффективный инструмент физического уничтожения оппозиционных сил и всех инакомыслящих граждан¹⁹. Этим автор обосновывает необходимость законодательного закрепления основополагающих принципов деятельности Росгвардии.

Однако автор умалчивает об одном важном моменте. Законодательство Украины, регулирующее деятельность местных войск национальной гвардии, предусматривает рассмотренные нами принципы, и, кроме того, содержит более расширенный перечень, среди которого имеются:

- принцип верховенства права;
- принцип внепартийности;
- принцип непрерывности;
- принцип открытости для демократического гражданского контроля;

¹⁹ Буткевич С.А. Принципы деятельности войск национальной гвардии России: оценка проблемных моментов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 4 (36). – С. 68.

- принцип прозрачности;
- принцип ответственности²⁰.

Нельзя отрицать, что указанные принципы носят положительных характер, что, в свою очередь, разрушает вышеназванную позицию С.А. Буткевича. В конечном счете, имеющееся правовое регулирование остается формально определенным правилом, соблюдение которого зависит от воли концертного человека или общества.

Тем не менее, нельзя не согласиться с тем, что формальное отражение базовых принципов деятельности Росгвардии позволяет судить о том, в каких жизненных ситуациях конкретные должностные лица ведомства осуществляют свою деятельность в целях его формирования, а в каких выходят за рамки данных целей. В этой части мы поддерживаем мнение указанного автора и полагаем, что закрепление в законе принципов осуществления деятельности росгвардейцев необходимо.

К слову, учитывая то обстоятельство, что нами был затронут перечень принципов деятельности украинских войск национальной гвардии, считаем возможным проанализировать, возможно ли принятие опыта данного государства в отечественном законодательстве?

Исходя из вышеупомянутых литературных источников следует, что принцип верховенства права и принцип законности являются родственными и неделимыми. Статья 3 Закона Украины «О национальной гвардии Украины» подразумевает разделение этих принципов²¹, а мы полагаем, что их можно рассматривать в единстве, как и принципы открытости для демократического гражданского контроля и прозрачности. В связи с этим предлагается анализ принципа верховенства права опустить, а обратить внимание на остальные принципы.

²⁰ Стаття 3 Закону України «Про Національну гвардію України» [Електронний ресурс] // Верховная Рада України: офіц. сайт – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата обращения: 06.06.2021).

²¹ Там же.

Принцип внепартийности характеризуется недопустимостью принадлежности должностного лица войск национальной гвардии Украины к какой-либо политической партии. Данный принцип, по нашему мнению, можно интегрировать в Закон о войсках национальной гвардии, так как подчеркивает независимость Росгвардии как органа исполнительной власти от законодательной и сохраняет соответствующую беспристрастность.

Скептически можно отнестись к принципу непрерывности. Полагаем, что здесь законодатель рассматриваемой страны имел в виду, что войска национальной гвардии Украины должны работать непрерывно. Вместе с тем отечественное административное законодательство не предполагает возможность приостановления деятельности Росгвардии, на практике такого прецедента не наблюдалось. Следовательно, внедрение названного принципа не имеет прикладного значения.

Наиважнейшими принципами, закрепленными в указанном украинском законе, являются принципы открытости для демократического гражданского контроля и прозрачности. Считаем, что внедрение данных принципов в Закон о войсках национальной гвардии должно быть осуществлено федеральным законодателем, поскольку именно такие основополагающие начала являются фундаментом правового государства, к которому относится Российская Федерация согласно части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации.

В действительности закрепление обязанности по защите расгвардейцами прав и свобод человека и гражданина в законе само по себе не гарантирует ее исполнения на практике. Полагаем, что общественный контроль является действенным инструментом, позволяющим обеспечить защиту прав и свобод человека, на которые могут посягнуть сами сотрудники Росгвардии. Иначе говоря, предлагается двусторонняя защита указанных прав и свобод – Росгвардия защищает права и свободы граждан от других людей, а граждане обеспечивают такую защиту от конкретных должностных лиц Росгвардии.

Что касается принципа ответственности, то о нем можно сказать, что он прямо вытекает из предыдущего и также должен быть сформулирован в отечественном административном праве. Именно данный принцип должен быть обеспечен в ситуациях, когда деятельность Росгвардии выходит за рамки ее юрисдикционных полномочий, а также посягает на вышеуказанные принципы законности и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Именно названные основополагающие начала будут соответствовать и конкретизировать цель формирования такого военизированного ведомства как Росгвардия.

Выводы по первой главе: законодательством Российской Федерации определена административная юрисдикция Росгвардии, под которой понимается спектр полномочий сотрудников данного государственного органа.

В рамках настоящего исследования нами были рассмотрены отдельные общие полномочия Росгвардии, среди которых были выделено право требования соблюдения общественного порядка, право требования прекращения противоправных действия, пресечение преступлений и иных правонарушений, право проверять документы граждан, удостоверяющих их личность, в случае подозрения их в совершении преступлений или административных правонарушений, а также право доставлять граждан, подозреваемых в совершении преступлений или в том, что такие граждане находятся в розыске, в отделения органов внутренних дел (полиции).

В рамках данного параграфа нами было обозначено, что пресечение противоправных деяний со стороны сотрудников Росгвардии относится исключительно к охране общественных отношений, регулируемый нормами публичного права, поскольку пресечение гражданско-правовых деликтов не входит в рамки предоставленной Росгвардии дискреции.

При этом нами были отмечен отдельный проблемный аспект действующего административного законодательства и правоприменительной практики. Мы полагаем, что привлечение лица к административной ответственности за невыполнение распоряжения сотрудника Росгвардии по передаче ему документа, удостоверяющего личность, в случае если такой документ требуется для установления личности лица, виновного в совершении административного правонарушения (статья 19.3 КоАП РФ), не согласуется с конституционной гарантией права каждого на самозащиту и возможность не свидетельствовать против самого себя при производстве по делу об административном правонарушении. И таким образом, мы полагаем, что правовое регулирование должно быть скорректировано в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, в целях недопущения применения к последнему штрафных санкций за отказ от передачи документов, удостоверяющих личность гражданина, используемых при установлении личности виновного лица.

Кроме того, в рамках настоящего исследования нами было обращено внимание на то, что действующее законодательство позволяет сотрудникам Росгвардии осуществлять задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления или в том, что данные лица находятся в розыске, однако не определяет по каким критериям (основаниям) можно сформулировать такое подозрение. На наш взгляд такой подход сопряжен с возможностью злоупотребления со стороны росгвардейцев своего права на задержание, в связи с чем нами было сформулировано предложение о разработке подзаконного акта, содержащего методические рекомендации, на основе которых следует осуществлять такое задержание.

Также в рамках данного параграфа мы исследовали принципы деятельности Росгвардии при реализации собственных административно-публичных полномочий.

К данным принципам относятся, по нашему мнению, главенствующие – принцип законности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также принцип централизации и единоначалия.

Как было отмечено в исследовании, принципы законности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина вытекают из базисных нормативных правовых актов – Конституции Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации. Соблюдение данных принципов является фундаментальной основой, из которой следует само назначение деятельности Росгвардии и определяет ее правоохранительную функцию.

Принцип централизации и единоначалия означает строгую ведомственную субординацию, построенную на основе подчинения территориальных органов Росгвардии Федеральной службе войск национальной гвардии.

Также в рамках данного исследования мы осуществили анализ законодательства, определяющего принципы деятельности войск национальной гвардии Украины, с целью его сопоставления с отечественным административным правом.

Мы обратили внимание, что законодательство указанной страны в этой части имеет определенные преимущества, поскольку содержит в качестве основополагающих начал такие важные принципы деятельности национальной гвардии как принцип открытости для демократического гражданского контроля и принцип прозрачности, а также принцип ответственности. Данные принципы можно рассматривать в единстве. Считаем, что внедрение данных принципов в Закон о войсках национальной гвардии должно быть осуществлено федеральным законодателем, поскольку именно такие основополагающие начала являются фундаментом правового государства.

ГЛАВА 2. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ СОСТАВЛЯТЬ ПРОТОКОЛЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ И ОСУЩЕСТВЛЯТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ

2.1. Перечень должностных лиц Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание

Как обозначено нами было ранее, в число полномочий сотрудников Росгвардии и ее территориальных подразделений входит осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

Частью 1 статьи 28.2 КоАП РФ предусмотрено, что факт совершения административного правонарушения фиксируется протоколом.

В юридической доктрине данный протокол определяется как процессуальный документ, служащий основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, который составляется должностным лицом, фиксирующим факт совершения правонарушения²².

Т.М. Куценко подчеркивает важное доказательственное значение протокола об административном правонарушении²³. Полагаем, что с такой позицией трудно спорить, поскольку протоколом фиксируются все события, определяющие признаки состава административного правонарушения, а

²² Куценко Т.М. Протокол об административном правонарушении, как документ, имеющий доказательственное значение // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2013. – № 11. – С. 38.

²³ Там же. – С. 38.

также данные о лице, его совершившем. В связи с этим следует утверждать, что весьма важный характер носит формальная сторона вопроса составления указанного протокола, так как ошибки его составления могут быть расценены как недопустимое доказательство, что, в свою очередь, может привести к избеганию виновным лицом административной ответственности.

Одним из важных критериев протокола об административном правонарушении являются данные о должностном лице, который его составил. При этом не может признаваться действительным протокол об административном правонарушении, составленный и подписанный лицом, не имеющим на это права.

Кроме того, данное правило относится также к такой мере государственного принуждения как административное задержание.

Согласно части 1 статьи 27.3 КоАП РФ административным задержанием признается кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. При этом указанная норма предусматривает возможность осуществления административного задержания должностными лицами Росгвардии.

В связи с тем, что субъектный состав лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, а также на осуществление административного задержания играют важную роль при производстве по делу об административном правонарушении, полагаем для достижения цели, поставленной перед настоящим исследованием, охарактеризовать перечень указанных должностных лиц в Росгвардии.

Перечень должностных лиц Росгвардии, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание предусмотрен действующим

законодательством, в частности, данный перечень обозначен в Приказе Росгвардии от 14.11.2018 № 498 «Об утверждении Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Приказ № 498)²⁴.

Характеризуя кратко указанный перечень, следует обозначить, что составление протоколов об административных правонарушениях и осуществление административного задержания может осуществлять начальствующий состав должностных лиц Росгвардии и ее территориальных органов, а также отдельная категория должностных лиц в зависимости от компетенции. Например, должностные лица подразделений вневедомственной охраны могут составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 6 статьи 19.3 КоАП РФ (неповиновение распоряжению сотрудника правоохранительного органа), статьей 20.17 КоАП РФ (нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий)). Однако такие протоколы и административное задержание осуществляется только в отношении тех лиц, которые совершили

²⁴ Приказ Росгвардии от 14.11.2018 № 498 «Об утверждении Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

указанные правонарушения на территории охраняемых вневедомственной охраной объектах.

Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на санитарно-эпидемиологические общественные отношения (часть 1 статьи 23.13, пункт 19 части 2, абзац второй и третий части 3 статьи 28.3 КоАП РФ) вправе составлять Главный государственный санитарный врач Росгвардии, его заместители, должностные лица Департамента медицинского обеспечения Росгвардии, главные государственные санитарные врачи территориальных органов Росгвардии, их заместители, начальник Главного центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора войск национальной гвардии, его заместители, начальники отделов (отделений), врачи медико-профилактического дела Главного центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора войск национальной гвардии²⁵.

Таким образом, прослеживается определенная зависимость между должностными лицами Росгвардии, уполномоченными составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание, и соответствующими категориями правонарушений по объекту административно-деликтного состава. При этом такая зависимость вытекает из всего перечня рассматриваемых должностных лиц, установленных Приказом № 498. Такое внутриведомственное разграничение, на наш взгляд, весьма оправдано, так как определенные подразделения Росгвардии, выполняющие конкретные функции и задачи, не могут в силу квалификационных качеств должным образом обеспечить полноценное и всестороннее разбирательство в деле об административном правонарушении, отдельные элементы состава которого не относятся к повседневной работе должностного лица. Например, было бы странно считать нормальным, если

²⁵ Там же.

бы административные правонарушения, посягающие на охрану экологии, рассматривали обычные служащие бывших внутренних войск МВД России.

Следует отметить, что перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делу об административном правонарушении устанавливается, кроме вышеназванного нормативного правового акта, частью 2 статьи 23.85 КоАП РФ. При этом в части 1 той же статьи перечислены номера статей, содержащих соответствующие составы административных правонарушений, дела о которых данные должностные лица вправе рассматривать.

В.М. Шеншин, рассматривая положения статьи 23.85 КоАП РФ и Приказа № 498, обращает внимание читателя на то, что Приказ № 498 не содержит в себе весь перечень составов административных правонарушений, рассматриваемых Росгвардией, который предусмотрен частью 1 статью 23.85, в связи с этим возникает правовая коллизия²⁶. В действительности такая неопределенность в федеральном законодательстве, по нашему мнению, должна быть устранена, поскольку КоАП РФ, как нормативный правовой акт, имеющий большую юридическую силу в сравнении с Приказом № 498, позволяет приоритетно применять его положения, а, следовательно, предоставляет право сотрудникам Росгвардии составлять протоколы об административных правонарушениях по тем видам правонарушений, которые не указаны в Приказе № 498. Вместе с тем данная коллизия формирует собой определенное недопонимание того, каким именно должностным лицом должны составляться данные протоколы.

Напомним, что по общему правилу применение аналогии закона в административном праве не допускается. В частности, В.С. Нерсесянц утверждал, что законодательство об административных правонарушениях,

²⁶ Шеншин В.М. Оформление протокола об административном правонарушении должностными лицами войск национальной гвардии при осуществлении ими административно-юрисдикционной деятельности: вопросы применения // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 23.

равно как и уголовное законодательство, будучи отраслями публичного права не может предполагать собой возможность применения закона по аналогии²⁷. Следовательно, отдельные авторы подчеркивают, что таким образом преодолеть правовую неопределенность недопустимо.

Однако как утверждает В.И. Майоров в отдельных случаях применение административного права по аналогии возможно, если речь идет о процессуальной стороне вопроса производства по делу об административном правонарушении, которое напрямую затрагивает институт административной ответственности, то есть не влияет на квалификацию деяния и размер административного наказания²⁸. Мы соглашались с данной позицией автора, поскольку при соблюдении принципов административного законодательства, а также при соблюдении требования о недопущении применения института административной ответственности за деяния, не определенные прямо действующим законодательством, установленного постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 26.11.2012 № 28-П²⁹, применение административного законодательства по аналогии позволит упростить механизм производства по делу об административном правонарушении без умаления прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим преодоление указанной правовой коллизии таким способом, по нашему мнению, возможно. Однако с данной позицией не согласен федеральный законодатель. Формально КоАП РФ не содержит в себе возможность применения аналогии закона. Согласно действующему

²⁷ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. – М.: Норма – Инфра-М, 1999. – С. 489.

²⁸ Майоров В.И. Применение аналогии закона как способ восполнения правовых пробелов в КоАП РФ // Вестник академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2017. – № 4 (14). – С. 162.

²⁹ По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.11.2012 № 28-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 2.

российскому праву, применение такого способа преодоления правовых неопределенностей относится к отраслям частного права. В связи с этим мы считаем, что действующее законодательство, определяющее полномочия должностных лиц Росгвардии о составлении протоколов об административном правонарушении, подлежит корректировке: требуется внести изменения в Приказ № 498, расширив перечень составов административных правонарушений, по которым те или иные должностные лица уполномочены составлять протокол об административном правонарушении и осуществлять административное задержание, приведя его в соответствие с частью 1 статьи 23.85 КоАП РФ.

2.2. Понятие, цели и задачи административного задержания и протокола об административном правонарушении

Производство по делу об административном правонарушении невозможно осуществить без его фиксации путем протокола, поскольку данное требование предусмотрено законодательством Российской Федерации. Данным правовым механизмом пользуются, в том числе, сотрудники Росгвардии, поскольку, как мы отражали выше, данные сотрудники также выполняют функцию по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях.

В связи с этим, полагаем, что в рамках настоящего исследования целесообразно дать характеристику вопросам о понятии, цели и задачах протокола об административном правонарушении.

И.В. Тимошенко в своем труде характеризует протокол об административном правонарушении как административно-юрисдикционный акт, облеченное в процессуальную форму одностороннее юридически властное волеизъявление уполномоченного субъекта (как правило, субъекта

исполнительной власти), опосредующее применение норм административного права в процессе разрешения соответствующего юридического конфликта³⁰.

М.Я. Масленников отмечал, что протокол об административном правонарушении является не только способом первичной фиксации неправомерного деяния, имеющего признаки административного правонарушения, но при определенных обстоятельствах обоснованно называется обвинительным актом и даже источником доказательств по соответствующему делу³¹.

Полагаем, что можно согласиться с последним. Нельзя категорично говорить о том, что данный документ является обвинительным актом, хотя признаки такого акта присутствуют в нем, однако в качестве доказательств данный документ широко используется в правоприменительной практике.

В то же время современная судебная практика предлагает обязательность обоснования неприменимости протокола в качестве доказательства в случае его недопустимости (например, постановление Тамбовского районного суда Тамбовской области от 04.09.2013 г. по делу № 5-32/2013³²). При наличии в протоколе существенных недостатков суд выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении, что исключает возможность дальнейшего разрешения дела. Однако если бы недопустимым признавалось любое другое доказательство по делу, таких масштабных последствий бы не было, что еще раз

³⁰ Тимошенко И.В. Функциональный аспект протокола об административном правонарушении как юрисдикционного акта // *Lex Russica*. – 2020. – № 4 (161). – С. 211.

³¹ Масленников М.Я. Федеральное и региональное законодательство о протоколе об административном правонарушении // *Административный процесс: теория и практика*. – 2008. – С. 90.

³² Постановление Тамбовского районного суда Тамбовской области от 04.09.2013 г. по делу № 5-32/2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Тамбовского районного суда Тамбовской области – Режим доступа: <http://sud22.tmb.sudrf.ru/> (дата обращения: 08.06.2021).

подчеркивает особый статус протокола в сравнении с доказательственными документами.

Целью составления протокола об административном правонарушении, по нашему мнению, является документированная фиксация событий административного правонарушения. При этом протокольная фиксация административного правонарушения выполняет ряд важных задач, среди которых имеется использование протокола в качестве доказательства по делу об административном правонарушении, фиксация сведений и лиц, виновных в совершении административного правонарушения, о лицах, потерпевших от административно-деликтного посягательства, о событиях, содержащих в себе признаки состава административного правонарушения, о квалификации правонарушения и иных сведений, необходимых для разрешения дела. Реализация таких задач осуществляется посредством обязательного указания названных сведений в составляемом протоколе, иное признается существенным нарушением и отклоняется судом при рассмотрении дела³³.

Кроме прочего, реагирование на нарушение общественного порядка в случае, когда пресечение противоправных действий невозможно без временной изоляции лица, совершающего административное правонарушение, не может осуществляться без применения специальной обеспечительной меры – административного задержания.

Как мы отмечали ранее, административным задержанием признается кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об

³³ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая. Том 2 / под ред. Л.В. Чистяковой. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. – С. 526.

административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Задержание не следует путать с фактическим ограничением свободы физического лица, которое происходит при применении некоторых других обеспечительных мер, например доставления. Лицо, фактически задержанное уполномоченными должностными лицами и доставляемое в помещение органа исполнительной власти, еще не считается административно задержанным. Состояние административного задержания возникает с момента помещения задержанного в специально отведенное помещение³⁴.

Целями административного задержания являются:

- правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении;
- исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Статья 27.4 КоАП РФ содержит требование обязательного составления протокола об административном задержании и указывает, что должно в нем содержаться. Среди требований к протоколу следует обратить внимание на следующее:

- при указании времени задержания следует указывать не время фактического ограничения свободы, а время доставления лица в соответствующий орган либо время его вытрезвления;
- требование об обязательном указании в протоколе на мотивы задержания. На практике в протоколах вместо мотивов нередко указывают либо основания задержания (подозрение в совершении административного правонарушения), либо цели (необходимость составления протокола об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении и т.п.). Это является неверным – мотив

³⁴ Там же. – С. 345.

задержания должен объяснять, почему применение данной принудительной меры именно в данном случае явилось необходимым. Данное понимание мотива вытекает из указания на исключительный характер административного задержания (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), которое должно применяться только в случаях, когда иными путями обеспечить правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении либо исполнение постановления по делу об административном правонарушении является невозможным³⁵.

Протокол об административном задержании обязательно подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. Участие понятых, так же как иных лиц, в его составлении не требуется. Соответственно, не требуется удостоверить их подписями отказ задержанного лица от подписания протокола об административном задержании.

Вручение копии протокола об административном задержании задержанному лицу не является обязательным и осуществляется только по его просьбе. Однако, если такая просьба имела место, выполнение ее становится обязательным.

Таким образом, протокольная фиксация осуществляется сотрудниками Росгвардии при производстве по делам об административных правонарушениях, а также при применении обеспечительной меры государственного принуждения – административного задержания.

Выводы по второй главе: во второй главе настоящего исследования нами были рассмотрены цели и задачи административного задержания, а также составления протокола об административном правонарушении сотрудниками Росгвардии при производстве дел об административных

³⁵ Власов Д.С. Основные принципы и задачи административного задержания // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 26-2. – С. 140.

правонарушениях. При этом нами был обозначен перечень должностных лиц, которые вправе использовать данные механизмы государственного принуждения.

Нами определено, что протокол об административном правонарушении имеет важное доказательственное значение при производстве по делу об административном правонарушении, в связи с чем юридическая практика определяет подход, согласно которому требуется строгое соблюдение формальной стороны оформления указанного протокола, в том числе должностным лицом Росгвардии. Иное означает существенное нарушение норм процессуального права и влечет за собой признание такого протокола недопустимым при рассмотрении дела.

Также мы установили, что применение административного задержания имеет место при отдельных случаях производства по делу об административном правонарушении. Целью применения данной обеспечительной меры является правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении, а также исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Кроме того, мы установили, что в административном законодательстве имеется правовая неопределенность, в частности приказом Росгвардии, в котором установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание, содержится перечень соответствующих составов об административном правонарушении, который в сравнении с перечнем, указанным в части 1 статьи 23.85 КоАП РФ, представляется неполным. В связи с этим, несмотря на то, что федеральный закон предполагает возможность составления должностными лицами Росгвардии протоколов об административном правонарушении по деликтным составам, не указанным в названном приказе, все же данный подзаконный нормативный правовой акт создает неопределенность о том, какими именно

должностными лицами такие протоколы должны составляться. Полагаем, что данное обстоятельство может создать определенные проблемы в правоприменительной практике, а потому предлагаем привести указанный приказ в соответствие с частью 1 статьи 23.85 КоАП РФ.

ГЛАВА 3. ПОЛНОМОЧИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

3.1. Общие полномочия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, их понятие и содержание

Как мы обозначали ранее, Росгвардия является государственным органом, уполномоченным рассматривать дела об административном правонарушении (часть 1 статьи 9 Закона о войсках национальной гвардии).

Действующий КоАП РФ был дополнен статьей 23.85, наделившей должностных лиц Росгвардии полномочиями по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях. До принятия Закона о войсках национальной гвардии военнослужащие войск национальной гвардии были вправе только осуществлять административное задержание, доставление и составление протоколов по некоторым составам административных правонарушений.

Сегодня, должностные лица Росгвардии, как участники производства по делам об административных правонарушениях, осуществляют свою деятельность в указанном производстве по следующим основным направлениям:

- составление протоколов об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ);

- рассмотрение дел об административных правонарушениях (ст. 23.85 КоАП РФ);

- применение мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ).

Нормативное закрепление новых полномочий должностных лиц Росгвардии в указанном производстве стало серьезным шагом на пути расширения основных направлений административно-юрисдикционной деятельности войск национальной гвардии, укрепления нового правового статуса войск как организации правопорядка и безопасности³⁶.

В целом анализ законодательства Российской Федерации показывает нам, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется должностными лицами Росгвардии по общим правилам, предусмотренным КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении возбуждается по поводам, указанным в статье 28.1 КоАП РФ. В частности, к ним относятся непосредственное обнаружение должностными лицами Росгвардии достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; 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, подведомственного Росгвардии; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, подведомственного Росгвардии.

При возбуждении дела об административном правонарушении, как указывалось ранее, составляется соответствующий протокол (статья 28.2 КоАП РФ).

³⁶ Михайлов А.С., Пустовалов А.Е. Правовой статус должностных лиц войск национальной гвардии в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная юриспруденция. – 2018. – № 1. – С. 142.

Далее должностное лицо Росгвардии обязано осуществить подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении в порядке, предусмотренном статьей 29.1 КоАП РФ. При данной подготовке должностное лицо разрешает следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

Далее осуществляется непосредственное рассмотрение дела об административном правонарушении. При этом выясняются и анализируются все обстоятельства правонарушения: оглашается протокол об административном правонарушении и иные материалы дела; заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства.

Закон устанавливает процессуальные требования к порядку рассмотрения административного дела: объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, устанавливается явка участников производства по делу, им разъясняются их права и обязанности, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства и т.д. (статья 29.7 КоАП РФ).

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении должностным лицом Росгвардии выносится итоговое постановление о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении, если имеются законные препятствия к назначению административного наказания.

Отдельно следует обозначить обеспечительные меры, которые сотрудники Росгвардии вправе применять при производстве по делу об административном правонарушении. Данные меры предусмотрены частью 1 статьи 27.1 КоАП РФ. Предлагаем рассмотреть некоторые из них, имеющие важное значение.

Статьей 27.1 КоАП РФ должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, могут применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. Данные меры применяются, как правило, до рассмотрения дела об административном правонарушении.

Одним из указанных мер является административное задержание. Полагаем, что в рамках данного параграфа нет смысла рассматривать данный вид обеспечительных мер, поскольку характеристика ему дана в других разделах настоящего исследования. Однако следует обозначить, его соотношение с такой обеспечительной мерой как доставление.

Под доставлением подразумевается период времени с момента фактического ограничения сотрудниками Росгвардии свободы гражданина до прибытия на место, где составляется протокол об административном

задержании. При этом момент административного задержания, срок которого не может превышать 3 часов, начинается с момента прибытия.

Некоторые авторы усматривают здесь обособленный подход федерального законодателя, поскольку, в частности, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» предусматривает, что исчисление данного срока начинается с момента фактического ограничения свободы (часть 4 статьи 14)³⁷. На этом концентрируют свое внимание А.Н. Осяк, Е.Е. Новичкова, А.В. Цвилий, которые утверждают, что данная разница затрудняет практику применения отдельных процессуальных норм³⁸.

К слову, данная правовая коллизия содержится и в Законе о войсках национальной гвардии. Согласно части 4 статьи 10 Закона о войсках национальной гвардии срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения задержанного лица. Полагаем, что федеральному законодателю в этой части требуется прийти к единому подходу. Мы видим, как два федеральных закона имеют противоречивые нормы, в одном срок задержания исчисляется с момента доставления сотрудником Росгвардии к месту составления протокола об административном правонарушении, в другом с момента фактического ограничения свободы гражданина. Разрешение данной коллизии должно быть осуществлено, по нашему мнению, в обязательном порядке, так как существенно влияет на риск снижения защиты права человека на передвижение (статья 27 Конституции Российской Федерации).

Наряду с указанными выше мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении, действующим законодательством предусмотрена такая мера как личный досмотр, досмотр вещей, досмотр

³⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900. (Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 15 (Часть I). – Ст. 2447

³⁸ Осяк А.Н., Новичкова Е.Е., Цвилий А.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юристъ-Правоведъ. – 2020. – № 4 (95). – С. 153.

транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов.

При проведении досмотра обязательно наличие предусмотренной законодателем цели осуществления досмотра – обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения, следовательно, у досматривающего должно быть обоснованное предположение о том, что лицо (правонарушитель) скрывает орудия либо предметы правонарушения³⁹.

Н.А. Рябинин подчеркивает, что досмотр является одной из наиболее распространенных мер административного принуждения, применяемых в деятельности сотрудников правоохранительных органов⁴⁰. Его суть заключается в физическом поиске орудия или предметов правонарушения сотрудником Росгвардии в определенном месте.

Обращаем внимание, что сотрудники Росгвардии вправе не просто досматривать транспортные средства в присутствии собственника, но также в случаях, предусмотренных статьей 11 Закона о войсках национальной гвардии осуществлять вскрытие таких транспортных средств. Законодатель правда предусмотрел, что войска национальной гвардии в отсутствие собственника или иного законного владельца вскрытого транспортного средства обеспечивают недопущение доступа посторонних лиц в транспортное средство.

Кроме того, КоАП РФ предоставляет право сотрудникам Росгвардии осуществлять задержание транспортных средств. Обычно данная обеспечительная мера применяется сотрудниками ГИБДД в случае нарушений правил парковки автомобилей. Вместе с тем, сотрудники

³⁹ Рябинин Н.А. Досмотр как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2015. – № 1 (18). – С. 35.

⁴⁰ Там же. – С. 33.

Росгвардии, по нашему мнению, также могут изымать транспортное средство, если оно является предметом административного правонарушения, в случае, когда без такого задержание невозможно осуществить производство по делу об административном правонарушении.

В заключении по данному аспекту следует обозначить, что обеспечительные меры, как показывает практический опыт, полученный автором настоящего исследования на производственной практике, указанные меры обеспечения применяются сотрудниками Росгвардии даже в тех случаях, когда составление протокола об административном правонарушении относится к компетенции органов внутренних дел. Полагаем, что это совершенно правильно, так позволяет обеспечить большую эффективность защиты граждан от административно-деликтных посягательств.

3.2. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях

Ранее, рассматривая принципы деятельности сотрудников Росгвардии, нами было обозначено, что Росгвардия реализует свои юрисдикционные полномочия на основе принципа законности. Данный принцип не может быть нивелирован, в том числе, при производстве по делам об административных правонарушениях.

В связи с этим, на наш взгляд, следует охарактеризовать правовое регулирование, которым обязаны руководствоваться сотрудники Росгвардии, при производстве по делам об административных правонарушениях.

Мы уже говорили о том, что главенствующим правовым регулированием для должностных лиц Росгвардии должны быть нормы,

предусмотренные Конституцией Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, регламентирующие обеспечение прав и свобод человека и гражданина. При этом данные нормативные правовые акты следует применять в единстве с их толкованием, данным соответственно Конституционным Судом Российской Федерации и Европейским судом по правам человека.

Наряду с указанным, следует помнить, что основная часть процессуальных норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, заключена в КоАП РФ. Данный нормативный правовой акт, регулирует подведомственность дел, разрешающих сотрудниками (должностными лицами) Росгвардии, устанавливает принципы производства по делам об административных правонарушениях, порядок их возбуждения и разрешения.

Кроме названного КоАП РФ, сотрудники Росгвардии при производстве по делам об административных правонарушениях руководствуются иными федеральными законами, в частности Законом о войсках национальной гвардии, устанавливающим компетенцию Росгвардии, ее административно-юрисдикционные полномочия, в том числе, полномочие на производство по делам об административных правонарушениях.

Также следует помнить, что нормативно-регулирующую базу детальности Росгвардии дополняют подзаконные нормативные правовые акты, такие как упомянутый ранее Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», регламентирующий компетенцию войск национальной гвардии, а также Приказ № 498, устанавливающий исчерпывающий перечень должностных лиц, полномочных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание.

В целом все вышеназванное упомянуто в действующем законодательстве. В частности, статьей 3 Закона о войсках национальной гвардии определено, что правовую основу деятельности войск национальной гвардии составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность войск национальной гвардии.

Несмотря на имеющиеся нормативные правовые акты, мы полагаем, что такая база правового регулирования представляется достаточно скудной. Невозможно отрицать, что не детализированы отдельные вопросы. Например, при анализе действующего правового регулирования нами установлено, что Росгвардия имеет право возбуждать дела об административных правонарушениях только в отношении тех объектов административно-правовой охраны, которая осуществляется данным органом власти непосредственно. Вместе с тем Росгвардия является правоохранительной структурой и, будучи созданной с целью защиты прав человека и гражданина призвана защищать и иные формы общественных отношений. В частности, А.С. Михайлов ставит вопрос о том, почему Росгвардия обязана обеспечивать защиту права собственности, тем не менее

не может осуществлять производство по делам об административном правонарушении, рассмотренном статьей 7.27 КоАП РФ⁴¹?

Полагаем, что мнение ученого в данном случае наводят на определенные размышления. В действительности законодательство предполагает, что Росгвардия обеспечивает охрану достаточно широкого круга общественных отношений. Однако возбуждать производство по делам об административных правонарушениях данная структура вправе только по определенным статьям КоАП РФ, круг которых намного уже. В случае выявления правонарушения со стороны гражданина, неподведомственного Росгвардии, сотрудники ведомства обязаны передать право составления протокола об административном правонарушении органам внутренних дел. Данная ситуация, по нашему мнению, не имеет прикладного значения, так как для участников производства по делу об административном правонарушении не имеет значения, каким именно органом будет осуществляться производство – полицией или Росгвардией. Наряду с этим, расширив круг полномочий Росгвардии в обозначенном аспекте, федеральный законодатель бы таким образом снизил бы нагрузку по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях с полиции что, в свою очередь бы улучшило бы его качество.

С учетом изложенного мы полагаем необходимым расширить спектр полномочий Росгвардии в части перечня административно-деликтных составов, по которым сотрудники Росгвардии вправе возбуждать и разрешать дела об административных правонарушениях.

Также хочется обозначить, что, как мы рассматривали ранее, Росгвардия часто взаимодействует с органами внутренних дел в вопросах, связанных с разрешением дел об административных правонарушениях.

⁴¹ Там же. – С. 144

С.Б. Аникин, Н.Ю. Агафонова, Д.С. Воробьева в этой связи утверждают, что в настоящее время возникает объективная необходимость правового урегулирования порядка координации и взаимодействия войск национальной гвардии с органами внутренних дел и федеральной службой безопасности, соответствующими межведомственными соглашениями. Таким образом, административный договор используется как средство горизонтальной, вертикальной и диагональной координации⁴².

В настоящее время такие регламенты среди подзаконных актов Росгвардии отсутствуют. Так, например, мониторинг официального сайта Росгвардии показывает, что в настоящее время в качестве межведомственного акта принят документ, регулирующий вопросы применения автомобилей Госавтоинспекции при сопровождении при передвижении воинской колонны Росгвардии⁴³. Актов, принятых с целью межведомственного взаимодействия по вопросам производства дел об административных правонарушениях, нами не было обнаружено, что, по нашему мнению, является существенным недостатком, поскольку между сотрудниками Росгвардии и МВД России не имеется субординационных отношений. Следовательно, на практике могут возникать конфликтные ситуации о разграничении компетенции в тех или иных вопросах, связанных с общей работой над делом об административном правонарушении. Предлагается разработать совместный регламент, устанавливающий регулирование вопросов о том, как будет осуществляться совместное

⁴² Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 6 (119). – С. 123.

⁴³ Нормативные, правовые и иные акты, регулирующие деятельность войск национальной гвардии [Электронный ресурс] // Федеральная служба войск национальной гвардии: офиц. сайт – Режим доступа: <https://rosguard.gov.ru/ru/documents> (дата обращения: 14.06.2021).

задержание правонарушителей или их передача одним ведомством другому и т.д.

Важнейшим аспектом на наш взгляд является взаимодействие Росгвардии и МВД России по противодействию правонарушениям несовершеннолетних. Учитывая особый статус ребенка, полагаем, что необходимо осуществить разработку совместного регламента в этих отношениях. Причиной распространения правонарушений в обществе, как преступного, так и административно-деликтного характера, помимо прочего, является формирование антиобщественного поведения человека в несовершеннолетнем возрасте, поскольку именно в этой стадии «конструирования» личности закладывается его психологическое отношение к собственным поступкам и к обществу, которым он руководствуется, будучи взрослым. Широкое распространение антиобщественного поведения несовершеннолетних в дальнейшем приводит к негативным социальным последствиям, так как «взрачивает» общественно опасных личностей, травмирующих общество, его моральные ценности, неприкосновенность другого человека, что приводит к росту преступности и, как следствие, ухудшает уровень жизни граждан.

Войска национальной гвардии круглосуточно осуществляет патрулирование улиц на предмет выявления правонарушений, в том числе административных. Такой же деятельностью занимаются органы внутренних дел. При этом оба ведомства участвуют в профилактике деликтного поведения детей, что, по нашему мнению, является важной задачей по вышеназванным причинам. В связи с этим разработку регламента, позволяющего осуществлять оперативное межведомственное взаимодействие необходимо рассматривать в положительном ключе, так как это позволит скоординировать должностных лиц обоих ведомств, что упростит процесс проведения профилактических мероприятий.

Отдельно следует отметить, что остается неясным входит ли в полномочия Росгвардии осуществлять содействие органам местного самоуправления при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

Ранее Конституционный суд Российской Федерации подтвердил правомерность составления должностными лицами органов внутренних дел (полиции) протоколов о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации⁴⁴. Вместе с тем аналогичное мнение органом конституционного контроля в отношении Росгвардии не высказывалось. Однако, как мы уже подчеркивали, Росгвардия и МВД России выполняют схожие задачи, и, таким образом, полагаем, что данная правовая позиция органа конституционного судопроизводства должна распространяться, в том числе, на Росгвардию.

Наряду с этим никакого юридического закрепления до настоящего времени подобный тезис не получил: нет данного правила ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике.

Тем не менее, учитывая что органы местного самоуправления не обладают достаточным количеством административного ресурса для противодействия административным правонарушениям, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, полагаем, что оказание помощи в данной области со стороны Росгвардии позволило бы укрепить механизм защиты граждан и юридических лиц от противоправных посягательств

⁴⁴ По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 27-П от 02.07.2018 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 6.

регионального уровня, что нельзя не рассматривать иначе, кроме как в положительном аспекте.

Таким образом, анализ действующего правового регулирования Росгвардии в области противодействия административным правонарушениям показывает, что имеющаяся законодательная база не является совершенной, а, напротив, нуждается в качественной доработке. Необходима корректировка как действующих нормативных правовых актов, так и разработка имеющихся, с целью увеличения эффективности противодействия государством административным правонарушениям.

Выводы по третьей главе: в третьей главе настоящего исследования нами в общем порядке была дана характеристика механизма возбуждения и разрешения росгвардейцами дел об административных правонарушениях.

В частности, мы отметили, что производство по делу об административном правонарушении осуществляется сотрудниками Росгвардии в общем порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Из этого вытекает, что должностное лицо Росгвардии при производстве по делу об административном правонарушении осуществляет работу над всеми стадиями такого производства.

В частности, к ним относятся составление протокола об административном правонарушении при наличии поводов к возбуждению дела, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, непосредственное рассмотрение дела об административном правонарушении, а также вынесение итогового решения в виде постановления, которым назначается административное наказание в отношении виновного лица, либо прекращается производство по делу об административном правонарушении.

Также нами были рассмотрены нормативные правовые акты, регулирующие деятельность должностных лиц Росгвардии при производстве

по делу об административном правонарушении. Среди таких нормативных актов была выделена, главным образом, Конституции Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, а также некоторые подзаконные акты, регулирующие отдельные вопросы компетенции Росгвардии, ее административно-правовую юрисдикцию.

Несмотря на широкий спектр нормативной правовой базы, мы все же предположили, что данное административно-правовое регулирование нуждается в определенном дополнении.

Законодательство предполагает, что Росгвардия обеспечивает охрану достаточно широкого круга общественных отношений. Однако возбуждать производство по делам об административных правонарушениях данная структура вправе только по определенным статьям КоАП РФ, круг которых намного уже. В случае выявления правонарушения со стороны гражданина, неподведомственного Росгвардии, сотрудники ведомства обязаны передать право составления протокола об административном правонарушении органам внутренних дел. Данная ситуация, по нашему мнению, не имеет прикладного значения, так как для участников производства по делу об административном правонарушении не имеет значения, каким именно органом будет осуществляться производство – полицией или Росгвардией. Наряду с этим, расширив круг полномочий Росгвардии в обозначенном аспекте, федеральный законодатель бы таким образом снизил бы нагрузку по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях с полиции что, в свою очередь бы улучшило бы его качество.

С учетом изложенного мы полагаем необходимым расширить спектр полномочий Росгвардии в части перечня административно-деликтных составов, по которым сотрудники Росгвардии вправе возбуждать и разрешать дела об административных правонарушениях.

Заключение

Подводя итоги настоящего исследования, следует нами были сформулированы следующие выводы по объекту исследования.

Законодательством Российской Федерации определена административная юрисдикция Росгвардии, под которой понимается спектр полномочий сотрудников данного государственного органа.

В рамках настоящего исследования нами были рассмотрены отдельные общие полномочия Росгвардии, среди которых были выделено право требования соблюдения общественного порядка, право требования прекращения противоправных действия, пресечение преступлений и иных правонарушений, право проверять документы граждан, удостоверяющих их личность, в случае подозрения их в совершении преступлений или административных правонарушений, а также право доставлять граждан, подозреваемых в совершении преступлений или в том, что такие граждане находятся в розыске, в отделения органов внутренних дел (полиции).

В рамках первой главы нами было обозначено, что пресечение противоправных деяний со стороны сотрудников Росгвардии относится исключительно к охране общественных отношений, регулируемый нормами публичного права, поскольку пресечение гражданско-правовых деликтов не входит в рамки предоставленной Росгвардии дискреции.

При этом нами были отмечен отдельный проблемный аспект действующего административного законодательства и правоприменительной практики. Мы полагаем, что привлечение лица к административной ответственности за невыполнение распоряжения сотрудника Росгвардии по передачи ему документа, удостоверяющего личность, в случае если такой документ требуется для установления личности лица, виновного в совершении административного правонарушения (статья 19.3 КоАП РФ), не согласуется с конституционной гарантией права каждого на самозащиту и

возможность не свидетельствовать против самого себя при производстве по делу об административном правонарушении. И таким образом, мы полагаем, что правовое регулирование должно быть скорректировано в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, в целях недопущения применения к последнему штрафных санкций за отказ от передачи документов, удостоверяющих личность гражданина, используемых при установлении личности виновного лица.

Кроме того, в рамках настоящего исследования нами было обращено внимание на то, что действующее законодательство позволяет сотрудникам Росгвардии осуществлять задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления или в том, что данные лица находятся в розыске, однако не определяет по каким критериям (основаниям) можно сформулировать такое подозрение. На наш взгляд такой подход сопряжен с возможностью злоупотребления со стороны росгвардейцев своего права на задержание, в связи с чем нами было сформулировано предложение о разработке подзаконного акта, содержащего методические рекомендации, на основе которых следует осуществлять такое задержание.

Также в рамках первой главы мы исследовали принципы деятельности Росгвардии при реализации собственных административно-публичных полномочий. К данным принципам относятся, по нашему мнению, главенствующие – принцип законности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также принцип централизации и единоначалия.

Как было отмечено в исследовании, принципы законности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина вытекают из базисных нормативных правовых актов – Конституции Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации. Соблюдение данных принципов является фундаментальной основой, из которой следует само назначение деятельности Росгвардии и определяет ее правоохранительную функцию.

Принцип централизации и единоначалия означает строгую ведомственную субординацию, построенную на основе подчинения территориальных органов Росгвардии Федеральной службе войск национальной гвардии.

Также в рамках данного исследования мы осуществили анализ законодательства, определяющего принципы деятельности войск национальной гвардии Украины, с целью его сопоставления с отечественным административным правом.

Мы обратили внимание, что законодательство указанной страны в этой части имеет определенные преимущества, поскольку содержит в качестве основополагающих начал такие важные принципы деятельности национальной гвардии как принцип открытости для демократического гражданского контроля и принцип прозрачности, а также принцип ответственности. Данные принципы можно рассматривать в единстве. Считаем, что внедрение данных принципов в Закон о войсках национальной гвардии должно быть осуществлено федеральным законодателем, поскольку именно такие основополагающие начала являются фундаментом правового государства.

Во второй главе настоящего исследования нами были рассмотрены цели и задачи административного задержания, а также составления протокола об административном правонарушении сотрудниками Росгвардии при производстве дел об административных правонарушениях. При этом нами был охарактеризован перечень должностных лиц, которые вправе использовать данные механизмы государственного принуждения.

Нами определено, что протокол об административном правонарушении имеет важное доказательственное значение при производстве по делу об административном правонарушении, в связи с чем юридическая практика определяет подход, согласно которому требуется строгое соблюдение

формальной стороны оформления указанного протокола, в том числе должностным лицом Росгвардии.

Также мы установили, что применение административного задержания имеет место при отдельных случаях производства по делу об административном правонарушении. Целью применения данной обеспечительной меры является правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении, а также исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Кроме того, мы установили, что в административном законодательстве имеется правовая неопределенность, в частности приказом Росгвардии, в котором установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении и осуществлять административное задержание, содержится перечень соответствующих составов об административном правонарушении, который в сравнении с перечнем, указанным в части 1 статьи 23.85 КоАП РФ, представляется неполным. В связи с этим, несмотря на то, что федеральный закон предполагает возможность составления должностными лицами Росгвардии протоколов об административном правонарушении по деликтным составам, не указанным в названном приказе, все же данный подзаконный нормативный правовой акт создает неопределенность о том, какими именно должностными лицами такие протоколы должны составляться. Полагаем, что данное обстоятельство может создать определенные проблемы в правоприменительной практике, а потому предлагаем привести указанный приказ в соответствие с частью 1 статьи 23.85 КоАП РФ.

В третьей главе настоящего исследования нами в общем порядке была дана характеристика механизма возбуждения и разрешения росгвардейцами дел об административных правонарушениях.

Нами были рассмотрены нормативные правовые акты, регулирующие деятельность должностных лиц Росгвардии при производстве по делу об

административном правонарушении. Среди таких нормативных актов была выделена, главным образом, Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, а также некоторые подзаконные акты, регулирующие отдельные вопросы компетенции Росгвардии, ее административно-правовую юрисдикцию.

Несмотря на широкий спектр нормативной правовой базы, мы все же предположили, что данное административно-правовое регулирование нуждается в определенном дополнении.

Законодательство предполагает, что Росгвардия обеспечивает охрану достаточно широкого круга общественных отношений. Однако возбуждать производство по делам об административных правонарушениях данная структура вправе только по определенным статьям КоАП РФ, круг которых намного уже. В случае выявления правонарушения со стороны гражданина, неподведомственного Росгвардии, сотрудники ведомства обязаны передать право составления протокола об административном правонарушении органам внутренних дел. Наряду с этим, расширив круг полномочий Росгвардии в обозначенном аспекте, федеральный законодатель бы таким образом снизил бы нагрузку по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях с полиции что, в свою очередь бы улучшило бы его качество.

Как видно из данных выводов, действующее правовое регулирование деятельности Росгвардии не имеет достаточную эффективность, имеются недоработки как в области самого законодательства, так и в правоприменительной практике. Полагаем, что на это сказывается недостаточная степень изученности административной юрисдикции Росгвардии ввиду недавнего появления указанного органа публичной власти. Следовательно, данная область научных знаний требует дальнейших углубленных научных разработок.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями, одобренными в ходе общероссийского голосования на 04 июля 2020 г. № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [принят Государственной Думой 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.)] // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
4. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 г. № 147-ФЗ [принят Государственной Думой 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4159.
5. О полиции: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 5 апреля 2021 г. № 80-ФЗ [принят Государственной Думой 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
6. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. № 157 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2072.

7. Об утверждении Перечня должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 14 ноября 2018 г. № 498 // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 5 декабря 2018 г.

Научная и учебная литература

8. Алексеев, С.С. Государство и право. Начальный курс: учебник. М.: Юрист, 1994. – 736 с.

9. Аникин С.Б., Агафонова Н.Ю., Воробьева Д.С. Вопросы правового регулирования деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 6 (119). – С. 122-128.

10. Борискова И.В. Понятие и виды юрисдикции по российскому праву // Территория науки. – 2013. – № 2. – С. 237-241.

11. Буткевич С.А. Принципы деятельности войск национальной гвардии России: оценка проблемных моментов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 4 (36). – С. 64-69.

12. Власов Д.С. Основные принципы и задачи административного задержания // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 26-2. – С. 138-142.

13. Гарник Л.Ю. К вопросу о принципах организации и деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 4. – С. 96-101.

14. Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / под ред. В.В. Денисенко, А.Н. Позднышов, А.А. Михайлов. – М.: Юрист, 2002. – 375 с.

15. Конин Н.М., Шевченко И.В., Полунин С.В. Некоторые вопросы административно-правового статуса войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 6 (113). – С. 75-78.

16. Куценко Т.М. Протокол об административном правонарушении, как документ, имеющий доказательственное значение // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2013. – № 11. – С. 36-40.

17. Линева А.Н. Федеральный закон «о войсках национальной гвардии Российской Федерации» в механизме нормативно-правового регулирования правоохранительной деятельности // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 2. – С. 190-194.

18. Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г. Административное право: учебное пособие / под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2019. – 312 с.

19. Майоров В.И. Применение аналогии закона как способ восполнения правовых пробелов в КоАП РФ // Вестник академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2017. – № 4 (14). – С. 160-164.

20. Масленников М.Я. Федеральное и региональное законодательство о протоколе об административном правонарушении // Административный процесс: теория и практика. – 2008. – С. 90-94.

21. Милованов Н.М. Полномочия сотрудников Росгвардии по делам об административных правонарушениях // Устойчивое развитие науки и образования. – 2018. – № 4. – С. 109-112.

22. Михайлов А.С., Пустовалов А.Е. Правовой статус должностных лиц войск национальной гвардии в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная юриспруденция. – 2018. – № 1. – С. 140-146.

23. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. – М.: Норма – Инфра-М, 1999. – 552 с.

24. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – 822 с.

25. Осяк А.Н., Новичкова Е.Е., Цвилий А.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юристъ-Правоведь. – 2020. – № 4 (95). – С. 150-154.

26. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая. Том 2 / под ред. Л.В. Чистяковой. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. – 1044 с.

27. Рябинин Н.А. Досмотр как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2015. – № 1 (18). – С. 33-40.

28. Светлова А.П. Актуальные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2018. – № 3 (41). – С. 93-98.

29. Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник. – М.: Бек, 1996. – 955 с.

30. Тимошенко И.В. Функциональный аспект протокола об административном правонарушении как юрисдикционного акта // Lex Russica. – 2020. – № 4 (161). – С. 210-215.

31. Шеншин В.М. Оформление протокола об административном правонарушении должностными лицами войск национальной гвардии при

осуществлении ими административно-юрисдикционной деятельности: вопросы применения // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 22-24.

Диссертации и авторефераты

32. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... доктор юрид. наук. – М., 2008. – 32 с.

Материалы юридической практики

33. По делу о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 27-П от 02.07.2018 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 6.

34. По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.11.2012 № 28-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 2.

35. Решение Европейского суда по правам человека по делу Аллене Де Рибемона против Франции от 10.02.1995. (Серия А. п. 36) [Электронный ресурс] // Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика: офиц. сайт – Режим доступа: <http://www.echr.ru/> (дата обращения: 05.06.2021).

36. Постановление Кезского районного суда Удмуртской Республики от 09.09.2020 № 5-252/2020 [Электронный ресурс] // Официальный сайт

Кезского районного суда Удмуртской Республики – Режим доступа: <http://kezskiy.udm.sudrf.ru/> (дата обращения: 27.05.2021).

37. Постановление Тамбовского районного суда Тамбовской области от 04.09.2013 г. по делу № 5-32/2013 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Тамбовского районного суда Тамбовской области – Режим доступа: <http://sud22.tmb.sudrf.ru/> (дата обращения: 08.06.2021).

38. Решение Самарского областного суда от 14.01.2021 № 12-10/2021 (12-698/2020) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Самарского областного суда – Режим доступа: <http://kezskiy.udm.sudrf.ru/> (дата обращения: 27.05.2021).

39. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав статьей 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 2392-О (неопубликованный акт).

Электронные ресурсы

40. Нормативные, правовые и иные акты, регулирующие деятельность войск национальной гвардии [Электронный ресурс] // Федеральная служба войск национальной гвардии: офиц. сайт – Режим доступа: <https://rosguard.gov.ru/ru/documents> (дата обращения: 14.06.2021).

41. Стаття 3 Закона України «Про Національну гвардію України» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины: офиц. сайт – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата обращения: 06.06.2021).