



Р.Ш. Мустаев ,
кандидат социологических наук, доцент
(Казанский (Приволжский) Федеральный
университет)



В.С. Романюк,
кандидат педагогических наук, доцент
(Казанский юридический институт
МВД России)

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ВОПРОСЫ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье раскрывается понятие административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел. Совершенствование административно-деликтного законодательства изменило диапазон их правоприменительной деятельности. Существенно перераспределена предметная юрисдикционная компетенция с другими субъектами административной юрисдикции (с судьями, органами транспорта и др.). С вносимыми изменениями в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов внутренних дел (полиции), и в КоАП РФ, органы внутренних дел столкнулись с рядом трудностей в толковании и применении его норм, в организации административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: юрисдикционная компетенция, административно-деликтное законодательство, административная юрисдикция, правоприменительная деятельность.

In the article the concept of administrative and jurisdictional competence of the internal affairs agencies. Administrative tort law has changed the range of their enforcement activities. Significantly redistributed subject matter jurisdictional competence of administrative jurisdiction with other actors (judges, public transport, etc.). With modifications in the normative legal acts regulating the activities of the internal affairs agencies (police) and of the code of administrative offences, the police have encountered a number of difficulties in the interpretation and application of its rules, the administrative and jurisdictional activities.

Key words: administrative and jurisdictional competence, tort law, the administrative jurisdiction, law enforcement

Современные вопросы теории и практики деятельности органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции предполагают уяснение их компетенции в этой сфере. Важно подчеркнуть ее место в общей структуре правового статуса, в котором в литературе предлагается различать три главных блока элементов: а) целевой, б) структурно-организационный,

в) компетенционный (компетенция) [1]. Компетенция не просто один из блоков правового статуса, указывает Б.М.Лазарев, а его сердцевина, определяющая механизм выполнения возложенных на орган задач[2].

Необходимо отметить, что административно-правовая наука неоднозначно трактует понятие компетенции государственного органа. Ее

связывают с возложенными задачами, правами и обязанностями, функциями. Компетенция же отражает содержание соответствующей деятельности, внешнюю ее направленность. Наиболее емко суть компетенции выразил Ю.А.Тихомиров, который определяет ее как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел [3]. В этом определении прослеживается связь субъекта с предметом его деятельности, т.е. разрешать те или иные публичные дела вправе только уполномоченный на то орган. Во-вторых, круг его полномочий определен законом, что свидетельствует о том, что компетенция является правовой категорией. Не случайно в статутных и специальных нормативных актах, закрепляющих правовой статус государственного органа, нормы о его компетенции занимают основное место. Таким образом, под компетенцией следует понимать полномочия государственного органа (права и обязанности).

С учетом предварительных замечаний **компетенцию органа внутренних дел по осуществлению административной юрисдикции можно определить как нормативно закрепленную совокупность полномочий по рассмотрению подведомственных им дел об административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных законом порядке и формах.** Компетенция отражает различные стороны полномочий: их объем, территорию действия, формы осуществления и др. Это обстоятельство послужило для выделения отдельных ее элементов. А.Ю.Якимов, обстоятельно исследовавший проблемы правового статуса субъекта административной юрисдикции, выделяет четыре элемента компетенции: **функциональный, предметный, территориальный и процессуальный, организационный** [4]. Соглашаясь в целом с предложенной конструкцией, заметим, что она отражает не все проявления административно-юрисдикционной компетенции. Так, ряд дел об административных правонарушениях вправе рассматривать

различные субъекты административной юрисдикции, что позволяет говорить о **совместной компетенции.** По признаку полноты административно-юрисдикционных полномочий оправданно выделение **полной и усеченной компетенции.**

Функциональная компетенция связывается с содержанием самой административной юрисдикции. Большинство исследователей данной деятельности (А.П.Шергин, А.Ф.Виноградов, Л.Л.Попов и др.) выделяют две основные функции административной юрисдикции: рассмотрение дела об административном правонарушении (выяснение обстоятельств дела и личности виновного, квалификация правонарушения) и принятие решения по делу. Отдельные авторы дополняют их специальной профилактикой [5], что соответствует действующему административно-деликтному законодательству, предоставляющему субъекту административной юрисдикции право выносить предложения об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ). Названные полномочия закон предоставляет и органам внутренних дел.

Предметный элемент составляет основу компетенции, поскольку им определяется объем самой деятельности, круг разрешаемых дел, проводится разграничение полномочий между субъектами административной юрисдикции. Предметная компетенция органов внутренних дел (полиции) в рассматриваемой сфере деятельности закреплена в ст. 23.3 КоАП РФ. Подведомственность дел определяется данной нормой путем указания на статьи Особенной части КоАП РФ, дела о которых уполномочены рассматривать органы внутренних дел. По объему предметной компетенции они занимают доминирующее место в системе отраслевых субъектов административной юрисдикции, уступая лишь судьям.

Как уже указывалось выше, непосредственными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в данных органах наделен определенный круг должностных лиц. В части второй ст. 23.3 КоАП РФ закреплена предметная административно-юрисдикционная компетенция должностных лиц органов внутренних дел (полиции). Наиболее значителен объем юрисдикционных полномочий у начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместителей, начальников территориальных отделов (отделений) полиции и их заместителей. Они рассматривают практически все дела об административных правонарушениях, отнесенных к ведению органов внутренних дел, за исключением дел о правонарушениях в области дорожного движения. Последние с учетом сложившейся практики законодатель вполне обоснованно отнес к ведению начальников государственной инспекции безопасности дорожного движения, их заместителей, командиров полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, их заместителей; сотрудников ГИБДД, имеющих специальное звание; государственных инспекторов безопасности дорожного движения; государственных инспекторов дорожного надзора (п. 5-8 части 2 ст. 23.3 КоАП РФ).

Совместная компетенция примыкает к предметной, но не совпадает с ней. Ее природа скорее комплексная. Критерием отнесения дел к совместной компетенции двух и более субъектов административной юрисдикции может быть предмет, т.е. вид административного правонарушения (например, дела о повреждении железнодорожного пути, сооружений и устройства сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывании на железнодорожные пути или оставлении на них предметов, которые могут вызвать нарушение движения поездов - ч. 1 ст. 11.1 КоАП РФ - вправе рассматривать должностные лица органов внутренних дел и органов

железнодорожного транспорта) или вид административного наказания. Последний может влиять на объем административно-юрисдикционных полномочий (например, за совершение мелкого хулиганства только судья вправе назначить административный арест в отличие от начальника органа внутренних дел). Рассматриваемый вид компетенции порождает ряд проблем практического порядка, основная из которых - каков принцип распределения дел об административных правонарушениях, отнесенных законодателем к совместной компетенции различных субъектов административной юрисдикции.

Территориальная компетенция тесно связана с местом совершения административного правонарушения и границами деятельности органа внутренних дел, его должностных лиц. Следует иметь в виду условность самого термина «территориальная» компетенция. Он скорее приемлем для определения полномочий территориальных органов внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел (например, органы внутренних дел в закрытом административно-территориальном образовании). Для других субъектов административно-юрисдикционной деятельности характерен объективный принцип обслуживания (транспорт, зона проведения контртеррористической операции и др.). Но во всех случаях действует общее правило о рассмотрении дела по месту совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ). Применение этого правила не вызывает на практике особых затруднений.

Процессуальная компетенция должностных лиц органов внутренних дел основана на общих нормах, определяющих порядок рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях (главы 29 и 30 КоАП РФ). Не случайно в литературе было высказано мнение о том, что процессуальная компетенция, как часть специального правового статуса субъекта административной юрисдикции, имеет не так уж много характерных

особенностей принципиального характера [6]. Единство процессуальных норм, определяющих порядок осуществления административной юрисдикции, цементируется принципиальной позицией законодателя, который отнес к исключительному ведению Российской Федерации установление порядка производства по делам об административных правонарушениях (п. 4 ст. 1.3 КоАП РФ) [7]. Поэтому практика издания ведомствами «своих» процессуальных правил в виде многочисленных инструкций не может быть признана легитимной.

Вместе с тем процессуальное положение органов внутренних дел в производстве по делам об административных правонарушениях имеет ряд особенностей. Прежде всего, это сочетание полномочий надзорного и юрисдикционного характера. В отличие от судей, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, функции которых ограничиваются собственно административной юрисдикцией, органы внутренних дел осуществляют свои процессуальные полномочия на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Особенно значимы эти полномочия на стадии возбуждения дела об административном правонарушении - должностные лица органов внутренних дел выявляют правонарушения, устанавливают личность виновного, составляют протоколы об административном правонарушении, применяют меры процессуального обеспечения и выполняют иные предусмотренные законом правоприменительные действия.

Отдельным процессуальным институтом является административное расследование (ст. 28.7 КоАП РФ). Применять его наряду с другими субъектами вправе должностные лица органов внутренних дел. Проведение административного расследования связано с определенным кругом административных правонарушений (в области антимонопольного законодательства, законодательства о

рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте) и необходимостью проведения экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

При изучении административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел нельзя обойти вниманием вопрос о полноте их полномочий в рассматриваемой области. По этому критерию можно выделить **полный** и **усеченный** вид компетенции по осуществлению административной юрисдикции. Такое деление не лишено нормативных оснований. В соответствии с ч. 3 ст. 22.2 КоАП РФ должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, в пределах компетенции, установленной главой 23 настоящего Кодекса.

Впервые понятие «**усеченная**» административная юрисдикция было введено в научный оборот А.В.Мурашовым [8]. Такая конструкция предполагала нормативное ограничение полномочий субъекта административной юрисдикции. Причем ограничения могли касаться как предметного элемента компетенции, так и использования административных наказаний, предусмотренных санкцией нарушенной административно-деликтной нормы. Например, должностные лица органов внутренних дел, рассматривая дела о мелком хулиганстве, не вправе назначать административный арест, за стрельбу из оружия в неотведенных местах не могут конфисковать оружие.

Наконец, **организационный** блок элементов административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел связан со структурой этих органов, порядком взаимоотношений

между отдельными составляющими иерархии системы МВД России, замещения должностей и др.

Еще одно важное замечание о понятии административно-юрисдикционной компетенции. Раздельная характеристика ее элементов не означает нарушения целостности компетенции. Все виды компетенций взаимосвязаны между собой по принципу «целого» и «части» [9]. Поэтому рассмотренные элементы (составные части) компетенции органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции отражают различные стороны этого феномена, неоднозначность вариантов их нормативного закрепления.

Анализ административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел позволяет сделать следующие выводы:

- административно-юрисдикционная компетенция представляет основу специального статуса органов внутренних дел как субъекта административной юрисдикции;

- она является сложной нормативной конструкцией, отражающей функциональный, предметный, территориальный, процессуальный и организационный элементы административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел;

- правовое регулирование административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел не представляется оптимальным и требует соответствующей корректировки как в статутных нормативных актах, так и в КоАП РФ [10].

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 2003. С. 25.
2. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С.248.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001.
4. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 2009. С. 35-39. В литературе высказаны и другие мнения об элементах административно-юрисдикционной компетенции. Так, Н.Н.Титов выделяет в числе других штрафную функцию административной юрисдикции.
5. Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 36.
6. Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 39.
7. Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы нового Кодекса// Закон. 2007. № 7. С. 113-116.
8. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 167.
9. Мурашов А.В. Освобождение об административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
10. Сасыков Т.П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.