

На правах рукописи



Цуканов Николай Николаевич

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Челябинск 2011

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
Соловей Юрий Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
Дугенец Александр Сергеевич

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Старилов Юрий Николаевич

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
Хаманева Наталия Юрьевна

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Российский университет
дружбы народов»

Защита диссертации состоится 13 мая 2011 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» _____ 2011года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Органы внутренних дел относятся к числу субъектов, активно реализующих законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно статистическим данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, только в 2009 г. сотрудниками органов внутренних дел выявлены 75 731 155 административных правонарушений. Однако фактическая продуктивность органов внутренних дел не обеспечивает их высокой эффективности в решении поставленных задач.

Вектор развития системы органов внутренних дел заключается в её ориентации на успешное функционирование в условиях демократического общества. Это требует пересмотра отношений, складывающихся между исполнительной властью и гражданами. Однако механизм реализации необходимых для этого преобразований не очевиден. В Российской Федерации по-прежнему отсутствует концепция противодействия административной деликтности, определяющая роль соответствующей правоограничительной деятельности правоохранительных органов в предупреждении и пресечении административных правонарушений. Не выработаны чёткие научные представления о требованиях, предъявляемых современными условиями к алгоритму реагирования органов внутренних дел на факты административных правонарушений.

Оценка результатов работы органов внутренних дел, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, свидетельствует о том, что далеко не все возникающие в данной сфере вопросы получили надлежащее научное и нормативно-правовое решение. При этом в большинстве научных работ, посвященных проблематике производства по делам об административных правонарушениях, достигнутый уровень детализации правовой регламентации действий правоохранительных органов воспринимается как ступень к её дальнейшему совершенствованию, поэтому рассуждения о путях оптимизации порядка производства по делам об административных правонарушениях нередко завершаются предложениями, предполагающими его усложнение, что способствует дистанцированию теории от практики милицейской деятельности.

Попытки обеспечить высокую эффективность производства по делам об административных правонарушениях только путём совершенствования действующего законодательства не дают желаемого эффекта, поскольку само по себе качество закона не гарантирует эффективности его практического применения. Предпринимаемые же в органах внутренних дел усилия по решению возникших проблем за счёт увеличения численности личного состава, повышения интенсивности его деятельности, ужесточения персональной ответственности сотрудников и т.п. создают лишь временную видимость улучшения ситуации.

Указанные обстоятельства дают основание рассматривать совершенствование нормативно-правовой основы и практики производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, в качестве крупной научной проблемы, имеющей, с точки зрения юридической теории и правоприменительной практики, важное значение, что предопределяет актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы. В юридической литературе вопросам осуществления органами внутренних дел производства по делам об административных правонарушениях уделяли внимание многие исследователи.

При этом понятие, признаки данной категории, иные выводы, составляющие основу её современного понимания, формулируются в советский период в трудах Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Е.В. Додина, М.И. Еропкина, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, С.И. Котюргина, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, В.А. Лории, А.Е. Лунева, М.Я. Масленникова, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, М.Я. Саввина, М.С. Студеникиной, В.Д. Сорокина, Н.Г. Салищевой, А.П. Шергина и других учёных.

В современный период исследованию производства по делам об административных правонарушениях как элемента административного процесса и средства практической реализации административной ответственности посвящены работы Д.Н. Бахраха, А.С. Дугенца, А.И. Каплунова, И.Ш. Киясханова, П.И. Кононова, М.Я. Масленникова, С.Н. Махиной, И.В. Пановой, Л.И. Пospelовой, Б.В. Россинского, В.Е. Севрюгина, А.П. Солдатов, Ю.Н. Старилова, И.В. Тимошенко, А.Ю. Тихомирова, Т.Н. Хохловой, Е.Ю. Чумаровой, Ю.В. Шилова, А.Ю. Якимова и иных авторов.

Отдельные элементы производства по делам об административных правонарушениях исследовались Б.Р. Зуевым, Е.В. Климовичем, Е.А. Клоковым, Т.М. Кобисской, В.А. Мельниковым, Ю.Н. Мильшиным, А.А. Пековым, Ю.В. Пивченко, Ю.В. Помогаловой, К.В. Ребцом, Я.В. Серебряковым, И.О. Филоненко, С.Р. Футо, Е.Ю. Хохловой и другими исследователями.

Проблемы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, анализируются в работах В.В. Головки, В.В. Денисенко, С.Н. Дмитриева, В.В. Дорохина, Н.В. Комаровой, В.И. Майорова, А.А. Михайлова, Ю.Г. Перепёлкиной, Т.П. Сасыкова, Ю.П. Соловья, О.М. Соловьевой, А.В. Сычёва, О.Ю. Филиппова, А.П. Шергина и других учёных.

Однако накопленный опыт в исследовании проблем производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, не снижает актуальности и не исключает необходимости последующих более глубоких научных исследований в этой сфере с учетом социально-экономических, политических и правовых преобразований. Тем более, что по ряду ключевых вопросов учёным-административистам так и не удалось прийти к единому мнению. Ряд проблем, с которым сталкиваются сотрудники органов внутренних дел, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, и вовсе не был предметом серьезных научных исследований.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе осуществления сотрудниками органов внутренних дел производства по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования служат правовое регулирование и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел.

Цель исследования – на основе научного, нормативно-правового и фактического материала оценить юридический компонент комплекса условий, в которых сотрудниками органов внутренних дел осуществляется производство по делам об административных правонарушениях, сформулировать научно обоснованные решения возникающих при этом проблем.

Задачи исследования:

– выявить и систематизировать существенные признаки производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел;

– проанализировать нормативно-правовую основу производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: её роль в обеспечении эффективной правоприменительной деятельности милиции и возможные пути совершенствования;

– охарактеризовать целевое предназначение производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел;

– раскрыть содержание современной концепции производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, и определить пути её совершенствования;

– исследовать правовой статус органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях, оценить качество его правовой регламентации и определить возможные пути совершенствования;

– раскрыть современную нормативно-правовую модель производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, и сформулировать возможные пути её (модели) оптимизации;

– выявить актуальные проблемы, возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом органами внутренних дел, и предложить научно обоснованные варианты их решения.

Методологическую основу исследования составляет общенаучный диалектический метод научного познания социальных и правовых явлений. В процессе работы использовались методы: а) теоретического исследования: восхождения от абстрактного к конкретному, формализации, аксиоматический; б) используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровнях: анализа, синтеза, абстрагирования, идеализации, индукции, дедукции, аналогии, экстраполяции, моделирования, исторический и сравнительно-правовой методы; в) эмпирического исследования.

Теоретическую основу исследования составляют положения общей теории права с учетом современных достижений наук административного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского и иных отраслей права.

Информационной базой исследования послужили: ранее действовавшее и современное международное и российское законодательство, монографии, научные статьи, иные опубликованные материалы, результаты судебной и иной правоприменительной практики, непосредственно связанные с предметом исследования.

Эмпирическую базу исследования образуют: результаты изучения автором более 4 тыс. архивных дел об административных правонарушениях, совершенных в 2009–2010 гг. на территории Красноярского края; итоги опроса 657 лиц младшего и среднего начальствующего состава органов внутренних дел Красноярского, Краснодарского, Пермского краев, Воронежской, Нижегородской, Орловской, Саратовской, Челябинской областей (исследование проводилось диссертантом в 2009-2010 г.г.), 126 руководителей органов внутренних дел (и их заместителей) Красноярского края, Республики Тыва, Сибирского управления внутренних дел на транспорте (исследование проводилось диссертантом в 2006 г.); итоги опроса 1600 чел., проведенного в мае, сентябре 2009 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения; данные социологических исследований и результаты изучения правоприменительной деятельности сотрудников милиции, полученные иными авторами, изучавшими соответствующую тематику; статистическая информация Главного информационно-аналитического центра МВД России, отражающая

результаты деятельности органов внутренних дел по применению законодательства об административной ответственности в 2005–2009 гг.; результаты многолетнего личного опыта преподавания учебной дисциплины «Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел» слушателям заочной формы обучения Сибирского юридического института МВД России.

Научная новизна исследования. В результате проведенного исследования автором разработана современная концепция производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, с учётом изменений социально-экономической системы, анализа реалий административной деликтности и организационно-правовых особенностей деятельности органов внутренних дел.

Впервые системному научному анализу подвергнуты такие вопросы, как: а) содержание современной нормативно-правовой модели производства по делам об административных правонарушениях, пути её совершенствования; б) оптимизация алгоритма реагирования органов внутренних дел на факты административных правонарушений; в) совершенствование нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, в условиях выработки концепции противодействия административной деликтности, систематизации административно-процессуального законодательства и реформирования органов внутренних дел.

Соответствуют критерию научной новизны положения, выносимые на защиту, выводы, полученные диссертантом при рассмотрении вопросов о: а) понятии и границах производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел; б) статусе органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях; в) организации производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел; г) путях совершенствования нормативно-правового регулирования реализации органами внутренних дел отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях.

Диссертантом предлагаются оригинальные решения вопросов, вызывающих серьезные затруднения в деятельности органов внутренних дел, не получивших при этом должного внимания в современной научной литературе и связанных с: а) невозможностью установления личности физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; б) особенностью производства в отношении лиц, обладающих иммунитетом от административной ответственности; в) порядком исчисления сроков, установленных законодательством об административных правонарушениях; г) участием в производстве по делам об административных правонарушениях защитника; и т.д.

Положения, выносимые на защиту:

1. Существующая нормативно-правовая основа производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, способна обеспечивать высокую эффективность их деятельности. Однако последняя находится под влиянием разнообразных факторов (организационных, материально-технических и т.д.), совокупность которых во многих случаях оказывает большее влияние, чем прямые указания закона. Совершенствование качества нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних

дел, должно рассматриваться в качестве такого ресурса повышения эффективности соответствующей деятельности милиции, который имеет ограниченные возможности.

2. В юридической литературе и правоприменительной практике цель производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, воспринимается как установка на привлечение к ответственности максимально широкого круга лиц, совершивших административные правонарушения. Подобное положение негативно сказывается на способности органов внутренних дел эффективно решать возложенные на них задачи.

Целью производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, является полная, точная и своевременная реализация норм об административной ответственности как средство решения задач, связанных со сдерживанием уровня преступности и административной деликтности, обеспечением посредством этого надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности от противоправных посягательств, поддержанием надлежащего общественного порядка, обеспечением общественной безопасности в сферах, отнесенных к компетенции органов внутренних дел.

3. В структуру производства по делам об административных правонарушениях входят стадии: 1) возбуждения дела об административном правонарушении, 2) рассмотрения дела об административном правонарушении, 3) пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Характерная для современной научной литературы традиция относить к производству по делам об административных правонарушениях так называемую стадию исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях не соответствует Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и в отдельных случаях может влечь неправильное применение законодательства об административных правонарушениях.

4. Современная правоприменительная практика органов внутренних дел ориентирована на необходимость возбуждать дело об административном правонарушении в каждом случае выявления такового. Данная особенность не предопределяется требованиями действующего законодательства и существенно затрудняет решение возложенных на милицию задач.

Для производства по делам об административных правонарушениях характерен принцип публичности, однако его реализация имеет особенность. При непосредственном обнаружении должностными лицами милиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отнесенного к их компетенции, решение о необходимости возбуждения дела должно приниматься с учетом его целесообразности и достаточности предпринятых сотрудниками милиции иных мер неюрисдикционной направленности за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством (например, ч. 1 ст. 27.12, чч. 1, 2 ст. 27.13 и др. КоАП).

Реализация данного принципа и, таким образом, совершенствование алгоритма реагирования милиции на факты административных правонарушений требуют нормативно-правового закрепления и внедрения в деятельность милиции форм реагирования, альтернативных производству по делам об административных правонарушениях.

5. Территориальная компетенция должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, включает их (должностных лиц) право производить процессуальные действия, связанные с рассмотрением дела об административном правонарушении и пересмотром постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, в пределах территории, обслуживаемой соответствующим органом внутренних дел, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Право сотрудника органа внутренних дел производить процессуальные действия, связанные с возбуждением дела об административном правонарушении, не ограничивается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях территорией, обслуживаемой органом внутренних дел, в котором он (сотрудник) проходит службу, но в отдельных случаях ограничивается ведомственными актами и правоприменительной практикой.

6. Решением проблемы, связанной с невозможностью своевременного установления личности задержанного физического лица, должно стать нормативное закрепление права должностного лица осуществлять производство по делу об административном правонарушении в отношении физического лица, чьи анкетные данные не установлены. Для этого необходимо предусмотреть в КоАП возможность вынесения определения о присвоении цифрового обозначения физическому лицу, в отношении которого ведется производство и личность которого не установлена. Обязательным приложением к такому документу должны стать фотография лица и его дактилоскопическая карта, составленная в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

7. Проблема фрагментарности правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции, должна быть решена путем закрепления в КоАП главы, регламентирующей особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий лиц.

8. Устранение недостатков правового регулирования способов уведомления лиц, в отношении которых ведется производство по делу, о месте и времени рассмотрения дела по существу должно быть связано с реализацией ряда мер, наиболее важными из которых являются: а) закрепление возможности предварительного письменного согласования формы и способа такого уведомления; б) возложение на заинтересованное лицо обязанности информировать судью, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, об изменении места жительства, номера телефона и иных обстоятельствах, препятствующих своевременному получению уведомления; в) возложение на физических лиц, личность которых установить не удастся (в отношении которых выносится определение о присвоении цифрового обозначения), обязанности явиться в определенный момент в орган (к должностному лицу) административной юрисдикции для выяснения времени и места рассмотрения дела; г) закрепление в КоАП формальных критериев надлежащего уведомления.

9. Совершенствование нормативно-правового регулирования рассмотрения дел об административных правонарушениях органами внутренних дел требует расширения перечня их должностных лиц, уполномоченных рассматривать подобные дела, а также предоставления субъекту

административной юрисдикции полномочий: а) выносить определение об изменении квалификации совершенных действий (бездействия), в том числе в сторону её ужесточения, в случае если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении (постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении) содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения; б) выносить определение о прекращении административно-процессуального преследования и передаче материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол об административном правонарушении, в случае непричастности лица к административному правонарушению; в) назначать административный штраф ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей нормы (но не менее половины минимального размера, установленного указанной санкцией), при наличии смягчающих и отсутствии отягчающих административную ответственность обстоятельств.

10. В современной юридической науке доминирующим является мнение о тождественности категорий «презумпция невиновности лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении» и «принцип презумпции невиновности лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении». Первая из них представляет конкретную правовую норму (ч. 2 ст. 1.5 КоАП) с типичными для любой правовой презумпции юридическими свойствами; вторая – категория собирательная, аккумулирующая в себе совокупность правил, важнейшие из которых: 1) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьей, органом, должностным лицом, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях; 2) неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица.

Упрощенный порядок производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 КоАП и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, связан с коррекцией принципа презумпции невиновности, но не подрывает значение презумпции невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

11. В целях совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях срок подачи жалобы, предусмотренный ч. 1 ст. 30.3 КоАП, должен рассчитываться не со дня вручения или получения копии постановления по делу, а с момента его объявления в соответствии с ч. 1 ст. 29.11 КоАП.

Теоретическая значимость исследования. Разработанные автором положения обогащают теорию административного права и в своей совокупности создают теоретико-методологические предпосылки для решения проблем, характерных для производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел.

Полученные диссертантом выводы по вопросам, не нашедшим достаточного отражения в научной литературе и действующих нормативных правовых актах, могут быть востребованы в ходе дальнейших научных

исследований производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого также судьями, иными органами и должностными лицами.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы и практические рекомендации могут быть использованы в законотворческой и ведомственной нормотворческой деятельности в целях совершенствования организации соответствующей деятельности органов внутренних дел, внутриведомственного контроля, подготовки специалистов и таким образом могут способствовать повышению эффективности деятельности органов внутренних дел по защите прав и обеспечению безопасности личности, решению иных задач, возложенных на указанные органы действующим законодательством.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования:

1) изложены в 77 опубликованных работах автора общим объемом свыше 100 п.л., в числе которых две монографии, три учебника по дисциплине «Административная деятельность органов внутренних дел» (в соавторстве), четыре учебных пособия, два комментария к КоАП (в соавторстве), тринадцать научных работ, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии;

2) отражены в официальном проекте федерального закона «О полиции», подготовленном рабочей группой МВД России с участием соискателя;

3) использованы в деятельности Правового департамента МВД России при подготовке предложений МВД России по внесению изменений в КоАП;

4) реализованы в деятельности Департамента охраны общественного порядка МВД России при подготовке его сотрудниками в 2009–2010 гг. обзорного указания Департамента охраны общественного порядка МВД России, направленного в МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, о состоянии работы милиции общественной безопасности по исполнению административного законодательства, предложений по совершенствованию приказа МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования»;

5) использованы в деятельности государственного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» при подготовке его сотрудниками в 2010 г.: аналитического обзора с предложениями о взаимодействии службы участковых уполномоченных милиции с населением Омской области и перспективах его развития; аналитического обзора с предложениями о состоянии общественной безопасности и проблемах её обеспечения на территории Омской области в период экономического кризиса; методических рекомендаций «Административные наказания, применяемые за совершение административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности»;

6) внедрены в форме соответствующих методических рекомендаций в практику деятельности Главного управления внутренних дел по Красноярскому краю и Сибирского управления внутренних дел на транспорте. В числе наиболее значимых работ:

– Актуальные проблемы стадии возбуждения дела об административном правонарушении в деятельности милиции : методические рекомендации

/ Н.Н. Цуканов, М.И. Мотыженец // Сборник методических материалов по осуществлению оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Выпуск 10. – Красноярск: ГУВД Красноярского края, 2004. – 0,9 п.л.;

– Основы правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции : методические рекомендации / Н.Н. Цуканов, А.В. Жильцов, А.А. Соха // Сборник методических материалов по осуществлению оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Выпуск 13. – Красноярск: ГУВД Красноярского края, 2005. – 0,5 п.л.;

– Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних : методические рекомендации / Н.Н. Цуканов [и др.]. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2006. – 4,0/1,0 п.л.;

– Актуальные проблемы применения КоАП : административно-процессуальные аспекты деятельности подразделений ГУВД Красноярского края : методические рекомендации / Н.Н. Цуканов [и др.] // Сборник методических материалов оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. – Красноярск: Штаб ГУВД Красноярского края. 2006. – 2,6 / 2,0 п.л.;

– Отдельные вопросы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : методические рекомендации / О.И. Бекетов, Н.Н. Цуканов [и др.]. Омск, 2006. [Электронный ресурс]. База данных ГИАЦ МВД России. – Красноярск: СибЮИ МВД России, режим доступа локальный. – 1,0/0,2 п.л.;

– Актуальные проблемы применения КоАП: административно-процессуальные аспекты деятельности ГУВД Красноярского края : методические рекомендации / Н.Н. Цуканов, А.В. Долин, А.А. Соха. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2007. – 2,6/2,0 п.л.;

– Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: теоретический анализ отдельных проблемных вопросов: методические рекомендации / Н.Н. Цуканов // Сборник методических материалов по осуществлению оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. – Красноярск: Штаб ГУВД по Красноярскому краю, 2010 – 3,0 п.л.;

7) докладывались на ежегодных международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Красноярск 2002–2010 гг.), международной конференции «Меры по предотвращению коррупции на основе опыта федерального правительства Канады» (Красноярск, 2009 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы полицейского права» (Омск, 2005 г.), Всероссийской межведомственной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Москва, 2005 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск, 2008–2010 гг.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 2010 г.), 13-м круглом столе «Лазаревские чтения» по теме «Административно-правовые отношения в условиях модернизации российского государства» (Москва, 2010 г.);

8) обсуждены на заседании кафедры административного права и административной деятельности Омской академии МВД России;

9) апробированы в учебном процессе при личном участии диссертанта в подготовке примерных учебных программ по дисциплинам «Административное право России», «Административно-процессуальное право» для курсантов и

слушателей образовательных учреждений МВД России, а также в преподавании учебных дисциплин «Административное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел» в Сибирском юридическом институте МВД России.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, четырёх глав, содержащих двенадцать параграфов, заключения, библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются теоретическая, методологическая, информационная и эмпирическая основы исследования, обосновывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые предпосылки современной концепции производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел» посвящена анализу исходных характеристик исследуемой сферы, используемого терминологического инструментария и содержит три параграфа.

В первом параграфе анализируются исторические предпосылки современного понимания производства по делам об административных правонарушениях, характеризуются его существенные признаки и формулируется понятие.

Правовая система дореволюционной России не знала производства по делам об административных правонарушениях. Административное разбирательство связывалось с правом исполнительного органа являться в роли судьи в разборе уголовных правонарушений. Официальное признание в качестве самостоятельной юридической категории производство по делам об административных правонарушениях получило лишь в советский период. Однако синкретизм законодательства, объединявшего материально-правовые нормы ответственности за административные правонарушения и отдельные процедурные правила их применения, долгое время не позволял говорить о наличии полноценного производства по делам об административных правонарушениях. Лишь в принятых Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях производству по делам об административных правонарушениях уделяется целый раздел. Оно уже не представляет бессистемную совокупность процессуальных правил реализации административной ответственности за отдельные правонарушения, а имеет те очертания, которые в дальнейшем нашли отражение в КоАП РСФСР.

Итоговым документом, закрепившим производство по делам об административных правонарушениях в том виде, в котором оно является привычным для современного правоприменителя, можно считать принятый 20 июня 1984 г. Верховным Советом РСФСР КоАП РСФСР, включающий как материально-правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, так и процессуальные, регламентирующие порядок их реализации.

Ретроспективный взгляд на накопленный юридической наукой материал, сопоставление разработок советских ученых с результатами современных исследований в области производства по делам об административных правонарушениях позволил сделать ряд выводов, наиболее важными из которых являются следующие.

1. Понятие, признаки, концепция развития административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях в частности, другие выводы, составляющие основу современного понимания данной

категории, были сформулированы в советский период и в настоящий момент лишь развиваются.

2. Для советской и современной юридической науки административного права характерно доминирование нормативистской концепции, что зачастую предопределяет убежденность исследователя в абсолютной достаточности правовых средств для решения любых вопросов, возникающих, в том числе, в сфере производства по делам об административных правонарушениях. За основу принимается тезис о том, что в случае конфликта между требованиями правового предписания и иной социальной нормы гарантируется приоритет первых. Административистика с ее ориентацией на состояние нормативной составляющей начинает восприниматься как едва ли не точная наука. Однако в действительности здравый смысл в нормативном регулировании, к которому стремится любой исследователь рассматриваемой сферы, - категория конкретно историческая, зависящая не только от предмета правового регулирования, но и от системы ценностей, характерной для той среды, в которой осуществляется государственная управленческая деятельность.

При анализе современных подходов к определению понятия производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел диссертант отмечает не только теоретическое, но и практическое значение точного определения данного термина, поскольку иначе невозможно адекватное толкование ст. 39 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, ст.ст. 17.7, 17.9, 24.5 КоАП и т.д., определение сферы распространения требований процессуальной части КоАП и т.д.

Рассматривая вопрос о границах производства по делам об административных правонарушениях, диссертант приходит к следующим выводам.

1. Для констатации начала производства по делам об административных правонарушениях необходимы три условия: наличие повода к возбуждению дела об административном правонарушении, отсутствие надлежащим образом зафиксированных обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, осуществление уполномоченным должностным лицом первого процессуального действия, регламентированного КоАП.

2. В структуру производства по делам об административных правонарушениях не входит так называемая стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Данный вид деятельности выведен законодателем за пределы раздела IV КоАП, посвященного производству по делам об административных правонарушениях. Непосредственно в текст закона введен термин «производство по исполнению постановления о назначении административного наказания» (ст. 31.10 КоАП), а порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний не охватывается порядком производства по делам об административных правонарушениях (пп. 4, 5 ч. 1 ст. 1.3 КоАП). В ходе исполнения постановлений о назначении административных наказаний решаются задачи, отличные от тех, которые предусмотрены ст. 24.1 КоАП, действуют иные принципы, установлены иные сроки, фигурируют иные участники. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, приобретает статус лица, привлеченного к административной ответственности. Правовая презумпция невиновности уступает место правовой презумпции законности правового акта, констатирующего виновность лица в совершении административного правонарушения. На деятельность соответствующих

должностных лиц по исполнению административного наказания не распространяется ст. 24.5 КоАП, определяющая обстоятельства, исключающие производство по делам об административных правонарушениях (действует ст. 31.7 КоАП) и т.д.

На основе анализа современных подходов к характеристике понятия производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, последнее определяется как регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность должностных лиц органов внутренних дел по сбору материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об административной ответственности за административное правонарушение, их рассмотрению, в необходимых случаях – пересмотру принятого решения, как порядок данной правоприменительной деятельности и как система административно-процессуальных отношений, складывающихся в ходе осуществления данной деятельности.

Причастность сотрудников органов внутренних дел к производству по делам об административных правонарушениях может иметь различные формы. Они вправе применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не подведомственных органам внутренних дел, выступать в качестве свидетелей, специалистов, экспертов по делам, находящимся в производстве иных субъектов. Сотрудник органов внутренних дел может выступать в качестве законного представителя юридического лица или защитника, защищая орган внутренних дел или его должностных лиц от необоснованного привлечения к административной ответственности, а также в качестве стороны при рассмотрении дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов. Однако автор исходит из того, что все указанные случаи выходят за рамки предмета исследования, поскольку речь здесь идет о производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом не органами внутренних дел, а иными органами и должностными лицами.

Второй параграф первой главы посвящен анализу нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел. Здесь помимо характеристики традиционных элементов нормативно-правовой основы значительное внимание уделяется влиянию на производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел, косвенных источников права: юридической практики, правовых позиций, научных доктрин, актов толкования и т.д.

Формулируется вывод о том, что связь между качеством административно-юрисдикционной деятельности милиции и регламентирующего её законодательства нельзя назвать непосредственной. Имеющиеся здесь проблемы не могут быть решены путем одномоментного изменения каких-либо конкретных норм КоАП и тем более путем механического предоставления милиции дополнительных полномочий. Общая картина правового регулирования в данной области изобилует как очевидными пробелами, коллизиями, нормами-«призраками», нормами, как необоснованно ограничивающими правоприменителя, так и наделяющими его в отдельных случаях, возможно, даже излишними полномочиями. Многие проблемы, актуальные с точки зрения теории административного права, на практике легко решаются без надлежащего правового регулирования либо даже вопреки имеющемуся законодательству. Между нормой права и ее практической реализацией в деятельности милиции существует мощная прослойка, возникающая под влиянием различных факторов, в том числе псевдоюридических и даже исключительно хозяйственно-бытового

характера. Соответственно, попытки решить проблему низкой эффективности деятельности милиции только за счет бесконечного «латания дыр в законодательстве» достаточно часто носят популистский характер и лишь подрывают авторитет закона.

Концепция (от лат. *conceptio* — понимание, система) производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, - понятие, отражающее цель, задачи, основные принципы соответствующей деятельности милиции, а также направления совершенствования её нормативно-правового регулирования и организационного обеспечения. В третьем параграфе первой главы исследуется целевое предназначение производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел (взаимосвязь цели, задач и принципов рассматриваемой деятельности милиции). Вопросы же совершенствования статуса органов внутренних дел как субъектов производства об административных правонарушениях, нормативно-правовой модели производства по делам об административных правонарушениях требуют отдельного внимания и подвергаются анализу в последующих разделах работы.

Традиционно при решении данного вопроса главенствующее значение интуитивно придается аналогии с уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферами. Цель воспринимается как некий фон соответствующей правоприменительной деятельности, как установка на изобличение и привлечение к административной ответственности всех лиц, совершивших административные правонарушения. Увеличение количественных показателей результатов административной практики милиции при этом рассматривается как несомненное благо, приближение системы к идеальному состоянию. Закономерная для таких условий «палочная система» в итоге придает работе милиции казенно-бюрократический характер и несовместима с требованиями правового государства. Попытки переломить ситуацию, связанную с ростом административной деликтности, за счет увеличения интенсивности правоприменительной деятельности приводят к существенному снижению её эффективности и даже искажению смысла применяемого закона.

Диссертантом обосновывается вывод о том, что целью производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел является полная, точная и своевременная реализация норм об административной ответственности как средство решения задач, связанных со сдерживанием уровня преступности и административной деликтности, обеспечением посредством этого надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности от противоправных посягательств; поддержанием надлежащего общественного порядка; обеспечением общественной безопасности, в сферах, отнесенных к компетенции органов внутренних дел.

С учетом этого рассматриваются задачи, решаемые милицией в ходе производства по делам об административных правонарушениях, формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Автор скептически относится к идее восстановления в целях формирования и реализации политики противодействия административной деликтности единой государственной отчетности об административных правонарушениях. Имеющаяся ведомственная статистика служит всего лишь одним из показателей организации и интенсивности деятельности правоохранительных органов и даже приблизительно не отражает количества реально совершаемых административных правонарушений. В целях

информационного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях более уместным выглядит создание единой информационной базы о налагаемых административных наказаниях, содержащей не обобщенные количественные показатели административной деликтности, а данные о правонарушителях и назначенных им (исполненных) наказаниях.

Диссертантом высказываются и обосновываются предложения относительно содержания и реализации концепции противодействия административной деликтности. Помимо преобразований в нормативной плоскости здесь необходим комплекс мер социального, экономического, правового, информационного, инженерного, материально-технического и т.д. характера. Огромное значение приобретают меры организационного характера, к которым следует отнести создание эффективных систем общественного контроля и муниципальных органов охраны правопорядка, упорядочение системы субъектов административной юрисдикции, совершенствование системы повышения квалификации судей, должностных лиц, чья профессиональная деятельность связана с активным противодействием административной деликтности, изменение системы критериев оценки деятельности органов внутренних дел и т.д.

По мнению диссертанта, условием разработки современной концепции противодействия административной деликтности является решение вопроса о принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях.

Как известно, меры административной ответственности – разновидность мер административного принуждения, которое, в свою очередь, служит одним из методов государственного управления. Метод же любой деятельности – это способ целенаправленного воздействия управляющего субъекта на объект управления. При этом многоаспектный характер государственной управленческой деятельности естественным образом предполагает определенную свободу воли управляющего в выборе используемых методов. Выбор наиболее предпочтительного в каждой конкретной ситуации метода – сфера усмотрения управляющего субъекта. Соответственно, обосновывается вывод о том, что при непосредственном обнаружении должностными лицами милиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отнесенного к их компетенции, решение о необходимости возбуждения дела должно приниматься с учетом его целесообразности и достаточности предпринятых сотрудниками милиции иных мер неюрисдикционной направленности за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством (например, ч. 1 ст. 27.12, ч.ч. 1, 2 ст. 27.13 и др. КоАП). В целях нормативной реализации данной идеи формулируются предложения по внесению изменений в КоАП.

Вторая глава «Правовой статус органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях» отражает последовательность элементов статуса коллективного субъекта: целевого (рассмотрен в первой главе), компетенционного, структурно-организационного блоков и ответственности и содержит три параграфа.

Первый параграф посвящен исходным характеристикам компетенционного блока правового статуса органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях. Обосновываются и иллюстрируются следующие тезисы.

1. В зависимости от особенностей конкретной ситуации «недонаделение» милиции правами может оказаться столь же вредным, как и «перенаделение».

Именно демократические режимы нуждаются в хорошо оснащенной в правовом отношении полиции. Если нет властных полномочий, то нечем злоупотреблять. Милиция не сможет нарушать чьих-либо прав, но при этом она никому не сможет и помочь. А налогоплательщик финансирует достаточно громоздкую и весьма энергоёмкую систему, которая не только не приносит пользы, но и своим бездействием подрывает авторитет закона и государственной власти.

2. Законодательство должно создавать такой режим, при котором, с одной стороны, даже самый изворотливый правонарушитель мог бы быть привлечен к административной ответственности. С другой стороны, любой правопослушный гражданин должен быть недосыгаем для недобросовестных представителей правоохранительных органов. Однако даже самые совершенные, с точки зрения науки и юридической техники, правовые средства, предоставленные законодательством сотрудникам милиции, сами по себе не гарантируют высокой эффективности их деятельности. Общий ход реализации норм права испытывает воздействие множества факторов: организационно-управленческого, материально-технического, природного, географического, культурно-исторического, морально-нравственного, религиозного и др., воздействие которых может свести к минимуму те позитивные начинания, которые имеют место в действующем законодательстве. Нейтрализация же отрицательных моментов, связанных с влиянием указанных факторов на деятельность милиции, требует значительных затрат, в том числе финансовых. Допустимое, социально приемлемое в конкретных условиях соотношение стоимости и качества – вопрос не юридический.

3. Вопрос о содержании и проблемах реализации правового статуса должностных лиц органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях естественным образом связан с тем, как преодолеваются выявляемые при этом правовые пробелы. В работе отмечается, что в процессуальной сфере применение аналогий оказывается естественным и неизбежным, поскольку правоприменительный орган не может прекратить производство по делу об административном правонарушении по причине отсутствия надлежащей процессуальной нормы, неясности или противоречивости требований закона. Рассматриваются правила применения в производстве по делам об административных правонарушениях аналогии закона и аналогии права.

Диссертантом рассматриваются элементы компетенционного блока статуса органов внутренних дел как субъектов производства по делам об административных правонарушениях: функциональная компетенция, предметная компетенция, территориальная компетенция, процессуальная компетенция. К числу наиболее значимых выводов относятся следующие.

1. Наделение органов внутренних дел правом рассматривать дела об административных правонарушениях соответствует их целевому предназначению и концептуальным положениям отечественной теории административного принуждения.

2. Территориальная компетенция сотрудников органов внутренних дел, связанная с возбуждением дел об административных правонарушениях, по общему правилу не ограничена пределами территории, обслуживаемой органом, в котором он проходит службу.

В целях нормативной реализации отраженных в параграфе идей формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Второй параграф второй главы посвящен организационным основам производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел. Автор обращает внимание на то, что при всей многочисленности личного состава органов внутренних дел, при всем трудолюбии и самоотверженности большинства их сотрудников, работающих в условиях постоянных психических и физических перегрузок, современная милиция не пользуется авторитетом у населения, а результаты её деятельности не вызывают социального одобрения.

Проблема, по мнению соискателя, заключается в несоответствии условий среды милицмейской деятельности нормативно-правовой модели производства по делам об административных правонарушениях. Имеющаяся в современной России модель милиции по-прежнему ориентирована преимущественно на скорейшее достижение благоприятных количественных показателей и, как справедливо отмечает Ю.П. Соловей, «не рассчитана на функционирование в рамках жестких ограничений, связанных с необходимостью соблюдения прав человека и гражданина, которые правовое государство обязано налагать на свои полицейские структуры».

В параграфе затрагиваются вопросы организации управления производством по делам об административных правонарушениях на различных уровнях системы органов внутренних дел, анализируются проблемы, связанные с особенностями организационного обеспечения этой деятельности. В числе наиболее значимых выводов следующие.

1. В современных органах внутренних дел результаты аналитических обобщений и научных разработок в области производства по делам об административных правонарушениях нередко оказываются заведомо невостребованными по причине отсутствия подготовленных к этому сотрудников.

2. Система организации производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел нуждается в полноценной оценке экономической эффективности, для чего требуются самостоятельные комплексные научные исследования. Если производство по делу об административном правонарушении – достаточно дорогостоящая деятельность, а её экономический эффект неизвестен (серьезные исследования в этом направлении не проводились), то нельзя исключать того, что увеличение объемов соответствующей административной практики в органах внутренних дел, помимо снижения общего качества итоговой продукции, может наносить значительный и неоправданный экономический ущерб государству.

3. Увеличение количества составленных сотрудниками органов внутренних дел протоколов об административных правонарушениях не может служить критерием эффективности соответствующей деятельности милиции. Оцениванию должны подлежать достигнутые результаты в соответствующей сфере управления (например, состояние общественного порядка, общественной безопасности, уровень аварийности и связанного с ней травматизма и т.д.), а не интенсивность использования соответствующих правовых средств воздействия.

Диссертант поддерживает предложение Т.П. Сасыкова о необходимости учреждения периодического издания «Административная практика органов внутренних дел», в котором следует публиковать обзоры, рекомендации, статьи об опыте организации этой работы.

В рамках третьего параграфа второй главы рассматриваются юридические гарантии законности в производстве по делам об административных

правонарушениях, осуществляемом органами внутренних дел. При этом предмет исследования связан не только с управленческим воздействием, осуществляемым сотрудниками органов внутренних дел, но и воздействием на сотрудников органов внутренних дел со стороны контролирующих и надзирающих органов.

Диссертант приходит к выводу, что допускаемые сотрудниками милиции в рассматриваемой сфере нарушения вызваны, в первую очередь, причинами не юридического, а организационного характера.

Отмечается ряд проблем нормативно-правового содержания, негативно влияющих на состояние законности в деятельности милиции, и предлагаются пути их разрешения. Отдельное внимание уделяется вопросам, связанным с коррупционными проявлениями в области производства по делам об административных правонарушениях, получением сотрудником милиции приказа или распоряжения, законность которых вызывает сомнения, нарушениями, связанными с умышленным необоснованным затягиванием сотрудниками милиции применения мер принуждения, участием в производстве по делу защитника, понятых. В целях решения обозначенных проблем формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Третья глава – «Стадии производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел».

В первом параграфе рассматриваются вопросы возбуждения дел об административных правонарушениях органами внутренних дел. Обосновывается, что с учётом положений КоАП производство по делам об административных правонарушениях может осуществляться до возбуждения дела об административном правонарушении как вынесения правоприменительного акта, предусмотренного ч. 4 ст. 28.1 КоАП.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении рассматривается на основе её деления на этапы: а) принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении, б) сбора материалов, необходимых для рассмотрения дела по существу и составление протокола об административном правонарушении, в) направления материалов дела об административном правонарушении по подведомственности. Автор исходит из того, что административное расследование – одна из возможных правовых форм этапа сбора материалов, необходимых для рассмотрения дела по существу и составления протокола об административном правонарушении.

Подвергается критическому анализу высказываемое в юридической литературе предложение о необходимости обязательной регистрации всех выявленных неочевидных административных правонарушений (путем вынесения отдельного документа - акта о выявленном административном правонарушении). Сверхконцентрация милицейского внимания на административных правонарушениях не соответствует требованиям действующего законодательства и не только не сделает эффективным противодействие административной деликтности, но и парализует всю остальную, в том числе антикриминальную, деятельность органов внутренних дел.

Отдельное внимание уделяется вопросам применения милицией мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их соотношению с иными мерами принуждения, имеющими созвучное либо аналогичное название. Представляется оценка практики применения указанных мер принуждения, высказываются предложения, направленные на совершенствование их правовой регламентации.

Центральное место в содержании стадии возбуждения дела об административном правонарушении занимает составление протокола об административном правонарушении (далее – *протокол*). Обосновывается предложение закрепить в КоАП возможность вынесения постановления о назначении административного наказания без составления *протокола* в тех ситуациях, когда одно и то же должностное лицо, выявившее правонарушение, сначала оформляет все необходимые для рассмотрения дела материалы, а затем сразу же выносит постановление о назначении административного наказания (вне зависимости от согласия лица, в отношении которого принимается подобное решение). В отличие от порядка, предусмотренного ч. 1 ст. 28.6 КоАП, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, не освобождается от необходимости полноценного сбора доказательств по делу. Исключением из предлагаемого правила должны стать ситуации, при которых лицо обращается с ходатайством о переносе даты рассмотрения дела по существу, в том числе в связи с намерением воспользоваться услугами защитника.

Анализируются типичные недостатки, допускаемые сотрудниками милиции при составлении *протокола*, и проблемные вопросы, возникающие при этом. В частности, внимание уделяется вопросам о том: через какое время может быть составлен повторный *протокол* при совершении длящегося административного правонарушения; целесообразно ли нормативное закрепление формы бланка *протокола*; возможно ли оформление одним *протоколом* двух и более административных правонарушений, совершенных одним лицом, и т.д.

Исследуются факторы, влияющие на решение вопроса о субъекте и месте рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами органов внутренних дел.

В целях нормативного воплощения отраженных в параграфе идей формулируются предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Второй параграф третьей главы связан с реализацией милицией стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях. Указывается, что практическое значение принимаемых на данной стадии решений не ограничивается содержанием назначаемых административных наказаний. Оно, прежде всего, связано с официальным порицанием (официальным признанием противоправности соответствующего деяния) действий (бездействия) виновного лица субъектом административной юрисдикции. При назначении административного наказания в определенном смысле констатируется обоснованность примененных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, решается вопрос об издержках по делу об административном правонарушении, определяется судьба изъятых вещественных доказательств, может выноситься представление об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Решения о назначении административного наказания не только служат характеризующим личность материалом, но и могут иметь значение, например, при решении вопросов в сфере лицензионно-разрешительной деятельности милиции, о различных страховых выплатах, об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении неотбытой части наказания. Выводы, полученные в ходе рассмотрения дела по существу, достаточно часто воспринимаются как имеющие преюдициальную силу в рамках дисциплинарного производства.

Стадия рассматривается на основе её деления на этапы: подготовки дела к рассмотрению, слушания дела, вынесения решения по делу.

В числе наиболее важных проблемных вопросов в работе выделяются следующие.

1. Обращается внимание на активную роль субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении. В случаях, указанных в п. 4 ст. 29.4 КоАП, протокол об административном правонарушении и другие материалы дела могут быть возвращены на доработку. При этом речь идёт о праве субъекта административной юрисдикции, а не его обязанности, если имеющиеся недостатки могут быть устранены им в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении.

В работе рассматриваются ситуации, когда существенные недостатки представленных материалов (в том числе неправильно произведенная квалификация) выявляются уже после принятия дела к производству. Отмечается, что КоАП не предусматривает адекватного варианта разрешения ситуации, если при рассмотрении дела требуется изменение квалификации в сторону её ужесточения. Предлагается дополнить ст. 29.7 КоАП положением, позволяющим судье (органу или должностному лицу), рассматривающему дело об административном правонарушении, выносить определение об изменении квалификации совершенных действий (бездействия) в случае, если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении (постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении) содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения. При этом с учётом процессуальных интересов лиц, перечисленных в ст.ст. 25.1-25.5 КоАП, должно приниматься решение о переносе даты и времени рассмотрения дела об административном правонарушении в рамках сроков, предусмотренных ст. 29.6 КоАП.

2. Высказывается предложение ограничить правило об открытом рассмотрении дела об административном правонарушении сферой деятельности судебных органов.

3. Диссертант обращает внимание на то, что действующее законодательство не предусматривает гарантий безопасности потерпевшему, его законному представителю, свидетелям, данные о которых в итоге оказываются доступными для правонарушителя. Полагаем, что имеет смысл предусмотреть в ст. 26.3 КоАП возможность реализации порядка, аналогичного закреплённому в ч. 9 ст. 166 УПК РФ.

Уделяется внимание вопросам доказывания по делам об административных правонарушениях. Рассматриваются проблемы установления вины юридического лица, определения перечня средств и правил доказывания по делам об административных правонарушениях.

На основе анализа нормативного и фактического материала формулируются следующие выводы.

1. Предусмотренная КоАП возможность вынесения постановления либо о назначении административного наказания, либо о прекращении производства по делу не в полной мере отвечает требованиям современной практики. Необходимо дополнить ст. 29.9 КоАП нормой, позволяющей выносить определение о прекращении административно-процессуального преследования и передаче материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол об административном правонарушении, в случае непричастности лица к административному правонарушению.

2. Требуется предусмотреть в ст. 29.9 КоАП возможность вынесения постановления о признании лица виновным в совершении административного правонарушения без назначения административного наказания в случаях, когда в силу требований КоАП ни одно из предусмотренных санкцией статьи наказаний не может быть применено.

3. Следует закрепить в КоАП правило, позволяющее назначать наказание в виде административного штрафа ниже низшего предела, установленного санкцией нормы (но не менее половины минимального размера, установленного санкцией соответствующей нормы), при наличии смягчающих и отсутствии отягчающих административную ответственность обстоятельств.

В качестве существенного недостатка милицмейской деятельности диссертант отмечает, что, концентрируясь на решении задач, связанных с привлечением виновных к ответственности, сотрудники милиции часто забывают о своём главном предназначении – защищать и способствовать восстановлению нарушенных прав граждан. Рассматривается комплекс проблем, связанных с применением сотрудниками милиции положений о крайней необходимости, малозначительности административного правонарушения, защитой и восстановлением прав потерпевшего, в том числе оказании помощи в возмещении причиненного ему ущерба.

Третий параграф третьей главы посвящен вопросам пересмотра органами внутренних дел постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Отмечаются наиболее распространенные проблемы, связанные с определением предмета жалобы, субъектов обращения с жалобой, адресатов направления жалобы.

В числе вопросов, возникающих при реализации данной стадии в органах внутренних дел, отмечаются следующие.

1. Об объеме компетенции должностных лиц органов внутренних дел на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. В практической деятельности милиции нередко возникают ситуации, когда в ходе проверки (регистрации) принятых юрисдикционных решений руководителем органа внутренних дел обнаруживаются факты неправильно произведенной квалификации либо грубые нарушения установленного порядка производства по делам об административных правонарушениях. Исследуются предложения, сформулированные по этому поводу в юридической литературе, и в итоге констатируется обоснованность сформулированных в КоАП правил.

2. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях. В результате научного анализа видов сроков и правил их исчисления в производстве по делам об административных правонарушениях формулируется вывод о необходимости дополнить КоАП статьей 1.9 «Порядок исчисления сроков, установленных законодательством об административных правонарушениях» и предлагается её редакция.

3. О точном установлении момента окончания стадии пересмотра постановлений и решений. В современных условиях применительно к различным участникам производства этот момент может быть различным, что невыгодно отличает установленный КоАП порядок от порядка, установленного арбитражным процессуальным, гражданским процессуальным или уголовно-исполнительным законодательством. Предлагается изложить ч. 1 ст. 30.3 КоАП в следующей редакции: «1. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток

со дня его объявления в соответствии с частью 1 статьи 29.11 настоящего Кодекса».

Четвёртая глава «Совершенствование производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: административно-процессуальный аспект» состоит из трёх параграфов.

Первый параграф посвящен анализу отдельных вопросов совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях современной нормативно-правовой модели производства по делам об административных правонарушениях. Рассматриваются проблемы, являющиеся закономерным следствием нормативно-правовых, организационных условий милицмейской деятельности, и в силу своей распространенности, практической значимости требующие отдельного внимания.

1. Важным элементом производства по делам об административных правонарушениях является право лица, в отношении которого данное производство ведётся, присутствовать при составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела по существу. На милицию при этом возлагается обязанность обеспечить возможность реализации лицом данного права. Поскольку на практике достаточно часто имеют место попытки правонарушителя избежать общения с милицией в целях затягивания производства по делу до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, сотрудники милиции систематически сталкиваются с необходимостью подтверждать выполнение указанной обязанности.

В арсенале современного правонарушителя имеется значительное количество хитростей и уловок, позволяющих существенно снизить вероятность его привлечения к административной ответственности и избежать негативных последствий, связанных с ним. Решению проблемы во многом способствует ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП, позволяющая составлять протокол об административном правонарушении в случае неявки физического лица, законного представителя физического или юридического лица, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке. Однако в целом нерешенность ряда вопросов нередко делает подобную тактику защиты эффективной, а потому и широко распространенной.

Большую сложность представляют ситуации, когда милиция сталкивается с невозможностью точного установления данных физического лица, в отношении которого требует составить протокол. Особую тревогу вызывает то, что в имеющихся условиях не только должным образом не решается вопрос о привлечении виновного к административной ответственности, но и создаются предпосылки для привлечения к такой ответственности невиновного лица, чьи данные правонарушитель мог заранее заучить. Закономерным следствием оказываются нередко завышенные требования субъектов административной юрисдикции к перечню документов, необходимых для удостоверения личности лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении.

Диссертант анализирует сформулированные по этому поводу в научной литературе предложения, имеющиеся в распоряжении милиции возможности (административное задержание лица, его дактилоскопическая регистрация, сравнение данных, предоставленных задержанным, с данными имеющихся в распоряжении сотрудников милиции информационных баз и т.д.) и приходит к выводу об их недостаточности.

Формулируется комплекс предложений, направленных на решение данной проблемы, логическую основу которого составляет тезис о том, что смысл идентификации личности правонарушителя в производстве по делам об административных правонарушениях в абсолютном большинстве случаев заключается не в том, чтобы точно установить его анкетные данные, а в том, чтобы ответить на вопрос: этот ли человек совершил административное правонарушение. Исключение из данного правила, по-видимому, связано лишь с реализацией ч. 3 ст. 28.6 КоАП. В таком случае решением проблемы могло бы стать нормативное закрепление возможности составления протокола в отношении физического лица, чьи анкетные данные не установлены. В частности, предлагается предусмотреть возможность вынесения на стадии возбуждения дела об административном правонарушении определения о присвоении цифрового обозначения физическому лицу, в отношении которого ведется производство, личность которого не установлена. Обязательным приложением к такому документу должны стать фотография лица и его дактилоскопическая карта, составленная в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

Обосновывается тезис о принципиальной совместимости данного решения с базовыми положениями законодательства об административной ответственности. Формулируются конкретные предложения по внесению необходимых изменений в КоАП.

2. Второе направление, активно используемое для уклонения от административной ответственности, связано с очевидными недостатками правового регулирования вопроса о критериях надлежащего уведомления соответствующего лица о месте и времени рассмотрения дела по существу. Существующий порядок решения данного вопроса при значительных затратах (материальных, организационных, эмоциональных и т.п.) не гарантирует успешное решение задачи обеспечить надлежащее уведомление соответствующего лица и зафиксировать факт такого уведомления. Распространенная практика уведомления соответствующего лица о месте и времени рассмотрения дела в момент составления протокола об административном правонарушении не является решением проблемы.

На основе произведенного анализа диссертантом формулируется комплекс предложений, направленных на решение данной проблемы, в основу которого положены идеи о: возможности предварительного согласования формы уведомления (извещения); необходимости возложения в соответствующих случаях на лиц, уклоняющихся от участия в производстве, обязанности явиться в определенный момент в орган (к должностному лицу) административной юрисдикции для выяснения времени и места рассмотрения дела; необходимости закрепления формальных критериев надлежащего уведомления (извещения).

В заключении параграфа рассматривается специфическая разновидность проблемы уклонения лица от участия в производстве по делу об административном правонарушении, которая связана с реализацией до настоящего времени мало изученной категории – иммунитет отдельных лиц от административной ответственности. На основе действующего законодательства формулируется вывод, что существующая ситуация, при которой иммунитет сотрудниками милиции воспринимается едва ли не как полный запрет на саму возможность применения к указанным лицам каких-либо мер административного принуждения, имеет в основе причины не нормативного, а, скорее, культурно-политического характера. Проблема децентрализации и фрагментарности

правового регулирования особенностей порядка производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции, должна быть решена путем закрепления в КоАП главы, регламентирующей особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий лиц.

Второй параграф посвящен анализу возможных путей совершенствования предусмотренного действующим законодательством типового алгоритма действий сотрудников органов внутренних дел при выявлении фактов административных правонарушений.

Алгоритм реагирования милиции на факты административных правонарушений рассматривается в виде системы, состоящей из следующих компонентов.

1. Реагирование на каждый выявленный факт административного правонарушения. Обязанность, связанная с необходимостью пресечения административного правонарушения, оказания помощи пострадавшим лицам, возлагается на орган внутренних дел, на милицию и на каждого сотрудника милиции независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени.

Наиболее уязвимым звеном данного этапа является отсутствие эффективного нормативного решения вопроса о принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях, как следствие - отсутствие понятной концепции противодействия административной деликтности и нерешенность вопроса о целях производства по делам об административных правонарушениях. Существующий порядок, при котором за каждым выявленным административным правонарушением должно следовать возбуждение соответствующего дела, приводит к тому, что при значительной энергоемкости он неизбежно способствует существенному снижению качества материалов, при этом исполнитель оказывается перегруженным малопродуктивной работой, от чего страдают иные направления его деятельности.

Диссертант полагает, что наряду с нормативным решением вопроса о принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях совершенствование данного этапа может быть связано с внедрением форм реагирования, альтернативных производству по делам об административных правонарушениях, в частности института формального предупреждения, которое заносится в протокол, но не является процессуальным актом. Вынесенное формальное предупреждение должно отражать факт совершения лицом противоправного деяния, но не должно влечь прямых материально-правовых последствий. В отличие от упрощенного порядка назначения наказания правом выносить формальные предупреждения должны обладать должностные лица органов внутренних дел, уполномоченные составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, при условии согласия лица с применением данной меры и если дело об административном правонарушении не возбуждалось.

2. В случае возбуждения дела об административном правонарушении следующим компонентом алгоритма реагирования милиции на факты административных правонарушений служит производство по делам об административных правонарушениях, основа которого связана с последовательным составлением документов – протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении. В обоих случаях правоприменитель занимает активную

позицию, обладает процессуальной независимостью и по общему правилу не ограничен оценками, сформулированными на предыдущих стадиях, а лицу, в отношении которого ведется производство, и потерпевшему гарантируется право на участие в соответствующих процедурах.

Диссертант отмечает, что данный механизм, сформированный еще в советский период, вполне пригоден в современных российских условиях. То, что могло бы претендовать на некоторое исключение из схемы «протокол-постановление» применительно к деятельности милиции, долгое время было связано лишь с упрощенным порядком производства, когда наказание в виде предупреждения или административного штрафа назначалось на месте совершения административного правонарушения без составления соответствующего протокола. Но и это в целом не нарушало логики, поскольку применимо лишь в той мере, в которой с учетом перечисленных в законе условий само составление протокола об административном правонарушении со всей очевидностью оказывается ненужной формальностью.

В юридической науке и в правоприменительной среде представленный механизм воспринимается едва ли не как единственно возможный, хотя иные схемы легко можно смоделировать, например: а) когда наказание назначается без предварительного извещения лица (например, личность правонарушителя устанавливается без его участия, постановление выносится заочно и направляется почтой); б) когда размер и вид наказания определяются при составлении протокола об административном правонарушении, а уполномоченный назначать наказание субъект позднее рассматривает документы заочно, соглашаясь либо не соглашаясь с данным решением; в) когда полиция вручает уведомление о назначении штрафа, с которым лицо может не соглашаться (в этом случае материал пойдет в прокуратуру (в суд), где будет решаться вопрос о возбуждении соответствующего дела), и т.д.

На основе анализа возможных путей реформирования общего порядка производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел формулируется вывод о том, что сегодня в Российской Федерации не созданы условия, позволяющие его организовать на основе какой-либо иной схемы, нежели «протокол-постановление». Упрощение недопустимо с точки зрения обеспечения безопасности граждан от возможных злоупотреблений со стороны правоохранительных органов, а усложнение окончательно снизит и без того невысокую эффективность деятельности достаточно дорогостоящей правоохранительной структуры.

Исключения из схемы «протокол-постановление» все же вполне возможны, но лишь при реализации упрощенного порядка производства по делам об административных правонарушениях. Такое исключение, в частности, связано с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части закрепления принципиально новой схемы привлечения лица к ответственности при выявлении факта нарушения правил дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Основная трудность при формулировании механизмов производства по делам об административных правонарушениях, альтернативных имеющемуся, связана с необходимостью пересмотра отдельных фундаментальных положений теории административной ответственности. Высказываются сомнения в перспективности направлений, связанных с внедрением в общий порядок

производства правила о так называемом соглашении о признании вины, характерного для англосаксонского права; аналогичных закрепленным УПК РФ особому порядку судебного разбирательства (раздел X УПК РФ) либо досудебному соглашению о сотрудничестве (глава 40.1).

Подробно рассматривается соответствие возможности привлечения владельца транспортного средства к административной ответственности в порядке, предусмотренным ч. 3 ст. 28.6 КоАП, презумпции невиновности. По мнению диссертанта, изменения, внесенные законодателем в КоАП, не нарушают презумпцию невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вполне с ней совместимы в рамках одного нормативного акта, вносят определенные коррективы в принцип презумпции невиновности, закрепляют правила, достаточно распространенные и хорошо зарекомендовавшие себя в мировой практике, и могут быть успешно адаптированы к структуре КоАП.

3. Третий компонент алгоритма реагирования милиции на факты административных правонарушений связан с практическим исполнением вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях. Здесь отдельное внимание уделяется вопросу о возможных путях нормативно-правового совершенствования исполнения административных штрафов. На этом этапе весьма продуктивным могло бы оказаться использование зарубежного опыта, связанного с возможностью сокращения размера назначенного штрафа при своевременном выполнении гражданином обязанности по его уплате.

Третий параграф содержит анализ предложений по совершенствованию нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях, реализация которых выходит за рамки коррекции положений КоАП.

Диссертантом рассматривается вопрос о соответствии реализуемой нормативно-правовой модели производства по делам об административных правонарушениях требованиям Конституции Российской Федерации.

В частности, исследуются не получившие в научной литературе окончательного решения вопросы о соответствии требованиям Конституции Российской Федерации полномочий должностных лиц органов внутренних дел назначать административный штраф и применять законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализируется влияние на законодательство, регламентирующее производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел, современных тенденций, связанных с систематизацией административно-процессуального законодательства.

Эволюционный путь связан с популярной на сегодняшний момент идеей создания административно-процессуального кодекса, включающего в себя, в том числе, нормы, регламентирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях. В случае её реализации из КоАП будут исключены нормы процессуального характера.

По мнению диссертанта, создание административно-процессуального кодекса нельзя рассматривать как самоцель. Само по себе его появление, с одной стороны, не предполагает изменения порядка производства по делам об административных правонарушениях и, соответственно, не обеспечивает повышения его эффективности; с другой – не компенсирует удобства применения КоАП.

Разделяя мысль о необходимости принятия административно-процессуального кодекса в целом, автор считает, что качественная реализация данного предложения в настоящий момент невозможна. Кодификация - форма систематизации действующего законодательства. Необходимость её осуществления и возможность реализации появляется лишь на определенных стадиях развития нормативной базы и научных представлений о соответствующих предмете и методах правового регулирования, взаимосвязи составляющих элементов. Но именно эти условия в настоящий момент отсутствуют. Поэтому, по мнению диссертанта, более перспективное направление систематизации административно-процессуального законодательства в настоящий момент связано с разработкой Основ административно-процессуального законодательства. В работе формулируются предложения относительно их содержания.

По мнению Ю.П. Соловья, результатом систематизации законодательства о применении мер принуждения в области государственного управления должно стать принятие Полицейского кодекса Российской Федерации, что в свою очередь приведет к отмене кодекса об административных правонарушениях. Содержание последнего по замыслу автора должно в переработанном и адаптированном виде органично вписаться в структуру Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов.

На основе комплексного анализа представленной концепции диссертант приходит к выводу о том, что отказ от производства по делам об административных правонарушениях с формальной точки зрения является одним из возможных вариантов развития правовой системы, о чём убедительно свидетельствует исторический опыт России и зарубежных стран. Однако всячески поддерживая идею о необходимости принятия Полицейского кодекса Российской Федерации, диссертант полагает, что имевшиеся в 1993 г. предпосылки для реализации обозначенной концепции в настоящий момент утрачены в связи с качественным изменением действующего законодательства.

В **заключении** изложены основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

1. О сроках в производстве по делам об административных правонарушениях и порядке их исчисления в ОВД / Н.Н. Цуканов // Вестник Воронежского государственного университета: научный журнал. - №1(6). - 2009. - 0,5 п.л.

2. Производство по делу об административном правонарушении в отношении неустановленного лица. Рассуждения о возможных путях решения проблемы в органах внутренних дел (тезисы) / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2009. - №8. - 0,2 п.л.

3. О возможности использования аналогии в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2009. - №9. - 0,2 п.л.

4. К вопросу о типе правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2009. - №10. – 0,2 п.л.

5. О возможности изменения квалификации административного правонарушения при рассмотрении дела / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2010. - № 2. - 0,2 п.л.

6. Производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Соотношение конституционного и административно-правового аспектов / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2010. - № 3. – 0,2 п.л.

7. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. - 2010. - № 3. – 0,5 п.л.

8. О работе административно-правовой секции в рамках 13 международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Красноярск, 18–19 февраля 2010 г.) / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. - 2010. - № 3. – 0,3 п.л.

9. Модель стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Об одном из направлений совершенствования модели / Н.Н. Цуканов // Закон и право. - 2010. - № 4. – 0,2 п.л.

10. Нарушил ли законодатель презумпцию невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении? / Н.Н. Цуканов // Государство и право. – 2010. - № 3. – 0,6 п.л.

11. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства / Н.Н. Цуканов // Российская юстиция. – 2010. - № 4. – 0,5.

12. О соотношении категорий «возбуждение дела об административном правонарушении» и «административное расследование» / Н.Н. Цуканов // Закон и право. – 2010. - № 5. – 0,2 п.л.

13. Обеспечение уведомления в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2010. - № 5. – 0,4 п.л.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

14. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В.В. Черникова, Ю.П. Соловья. – М. : ЭКСМО, 2002. – 48 (1,5) п.л. (в соавторстве).

15. Правовые презумпции в административной деятельности милиции: монография / Н.Н. Цуканов. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2003. – 10 п. л.

16. Правовые презумпции в административной деятельности милиции: учебное пособие / Н.Н. Цуканов. - Красноярск: СибЮИ МВД России, 2004. – 7,1 п.л.

17. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник : в 2 ч. / под ред. В.П. Сальникова. – М. : ЦОКР МВД России, 2005. – Ч. 1. – 29 (1,3) п.л. (в соавторстве).

18. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник : в 2 ч. / под ред. В.П. Сальникова. – М. : ЦОКР МВД России, 2005. – Ч. 2. – 31,5 (1) п.л. (в соавторстве).

19. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции : учебное пособие / Н.Н. Цуканов. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2005. – 2,4 п.л.

20. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: комментарий к главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : учебное пособие / Н.Н. Цуканов. - Красноярск : СибЮИ МВД России, 2005. – 4 п.л.

21. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В.В. Черникова, Ю.П. Соловья. – М. : Юрайт-Издат, 2006. - 104,5 (2) п.л. (в соавторстве).

22. Применение милицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : учебное пособие / Н.Н. Цуканов [и др.] // Сборник методических материалов оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Выпуск.14. – Красноярск: Штаб ГУВД Красноярского края, 2006. – С.76–98 – 1 (0,8) п.л. (в соавторстве).

23. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник : в 2 ч. / под ред. В.П. Сальникова. Часть Общая. – М. : ЦОКР МВД России, 2009. – 16,5 (1,3) п.л. (в соавторстве).

24. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: общая теоретико-правовая характеристика: монография / Н.Н. Цуканов. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010. – 13,8 п. л.

Другие публикации

25. Административная ответственность за пропаганду и публичное демонстрацию нацистской атрибутики или символики / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: материалы науч.-практ. конф. (7–8 февраля 2003 г.). – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2003. Ч.2. – 0,3 п.л.

26. Правовые презумпции в административной деятельности милиции : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос.№.01032100, инв.№02032191 / Н.Н. Цуканов, А.А. Бутов. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2003. –4,7 (4,6) п.л. (в соавторстве).

27. Административная ответственность за несвоевременную уплату административного штрафа / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2004. – 0,2 п.л.

28. Особенности производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых иностранными гражданами в Российской Федерации / Н.Н. Цуканов // Права человека и иммиграция : материалы докладов и выступлений международного семинара (Красноярск, 20–23 сентября 2004 г.) / отв. ред. Д.Д. Невирко. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2004. – 0,4 п.л.

29. Цели административно-юрисдикционной деятельности / Н.Н. Цуканов // Защита прав человека в формирующемся гражданском обществе: выполнение Россией обязательств по обеспечению прав человека, принятых в связи с ее вступлением в Совет Европы : сборник материалов региональной научно-

практической конференции (9 декабря 2004 г.) / Филиал Санкт-Петербургского института; отв.ред. И.Е. Жмаков. – Красноярск: ООО «Новые технологии», 2004. – 0,2 п.л.

30. Актуальные проблемы стадии возбуждения дела об административном правонарушении в деятельности милиции : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос.№01043240, инв.№02033210/ Н.Н. Цуканов, М.И. Мотыженец. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2004. – 1,6 (1,5) п.л. (в соавторстве).

31. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (милиции) : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос.№01043215, инв. №02043528/ Н.Н. Цуканов. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2004. - 1,3 (1,2) п.л. (в соавторстве).

32. Исполнение милицией административного законодательства об охране общественного порядка : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос.№01043214, инв. №02043529 / Н.Н. Цуканов, Д.В. Рачковский. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2004. - 1,2 (1,1) п.л. (в соавторстве).

33. Цели осуществления милицией производства по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. - 2005. - № 1(1). – 0,5 п.л.

34. Задачи милиции в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: материалы науч.-практ. конф. (10–11 февраля 2005 г.). – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2005. – Ч.2. – 0,2 п.л.

35. Применение милицией статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. - 2005. - № 2(2). – 0,5 п.л.

36. Об установлении виновности участника дорожно-транспортного происшествия при отсутствии в его действиях состава преступления либо административного правонарушения / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. - 2005. - № 4(4). – 0,5 п.л.

37. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №01055093, инв.№ 02054620 / Н.Н. Цуканов, Е.В. Шишунова, А.В. Долин, А.В. Жильцов, Л.В. Левковец. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2005. – 4 (1) п.л. (в соавторстве).

38. Основы правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №01055088, инв.№ 02054629 / Н.Н. Цуканов, А.В. Жильцов, А.А. Соха. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2005. - 2,3 (0,8) п.л. (в соавторстве).

39. Актуальные проблемы применения КоАП РФ: административно-процессуальные аспекты деятельности подразделений ГУВД Красноярского края : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №01067581; инв. №02066010 / Н.Н. Цуканов, А.В. Долин, А.В. Жильцов, А.А. Соха. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2005. - 2,6 (2) п.л. (в соавторстве).

40. О проблемах правовой регламентации статуса отдельных участников производства по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов

// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: материалы науч.-практ. конф. (16-17 февраля 2004 г.). – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2006. Ч.2. – 0,3 п.л.

41. Применение милицией отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №01067579; инв. №02066215 / Н.Н. Цуканов, А.Ю. Иванов, А.В. Долин, Е.Н. Нырков. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2006. - 1,5 (1,3) п.л. (в соавторстве).

42. Актуальные проблемы применения КоАП РФ: административно-процессуальный аспект деятельности подразделений Сибирского УВД на транспорте : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №01067580; инв. №02067668 / Н.Н. Цуканов, Е.В. Шишунова, А.В. Жильцов, А.М. Дягилев. - Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2006. – 1,5 (1) п.л. (в соавторстве).

43. К вопросу о понятии производства по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Полицейское право. – 2007. – № 1 (9). – 0,5 п.л.

44. О принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. - 2008. - № 4. – 0,5 п.л.

45. К вопросу о территориальной компетенции сотрудника милиции в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сборник материалов XII международной науч.-практ. конф. (19–20 февраля 2009 г.) : в 3 ч. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2009. – Ч. 2. – 0,3 п.л.

46. Условия принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. (27 февраля 2009 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2009. - 0,2 п.л.

47. О некоторых административно-правовых аспектах противодействия коррупции в современных условиях / Н.Н. Цуканов // Меры по предотвращению коррупции на основе опыта федерального правительства Канады : сборник материалов международной конференции (г. Красноярск, 20–21 апреля 2009 г.) / отв. ред. Д.Д. Невирко. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2009. – 0,2 п.л.

48. Отказ лица сообщить данные о себе как способ уклонения от привлечения к административной ответственности и его правовая оценка / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. - 2009. - № 6. – 0,5 п.л.

49. Деятельность милиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный) гос. №03070693; инв. №04105062 / Н.Н. Цуканов. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России (на правах рукописи), 2009. – 16,3 п.л. (в соавторстве).

50. О производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом органами внутренних дел, и его соотношении с отдельными смежными юридическими категориями / Н.Н. Цуканов // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – 2(6). – 1 п.л.

51. Об иммунитетах в производстве по делам об административных правонарушениях и проблемах их реализации в деятельности милиции / Н.Н. Цуканов // Проблемы противодействия административной деликтности : материалы научно-практической конференции, посвященной 75-летию

заслуженного деятеля науки РФ доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина / отв. ред. проф. А.С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2010. – 0,5 п.л.

52. Об одном из значений увеличения объемов практики производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел / Н.Н. Цуканов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всероссийской конференции (Омск, 28 мая 2010 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2010. – 0,3 п.л.