

*Кызылов М.А.,
начальник Костанайской
Академии МВД Республики Казахстан,
кандидат юридических наук, профессор*
*Ким Д.А.,
начальник кафедры
Костанайской Академии МВД РК,
кандидат юри-
дических наук*

К вопросу об учете вынесенных представлений по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений

ТҮЙІН

Мақалада әкімшілік құқықбұзушылық жасауға мүмкіндік туғызатын себептер мен жағдайларды жою туралы әкімшілік құқық бұзушылықтар бойынша істерді қарастыруға уәкілетті лауазымды тұлғалар шығарған ұсыныстарды құқықтық статистика және арнайы есептер органдарымен тіркеу сұрақтары қарастырылған. Әкімшілік құқық бұзушылықтардың алдын алудың аталмыш шарасының маңыздылығы, құқықтық табиғаты және оны қолданудың құқықтық салдары ерекше бағып айтылған.

Авторлармен әкімшілік құқық бұзушылықтар жайлы мәліметтерді арнайы тіркеу саласындағы қолданыстағы заңнамаларға сараптама жүргізілген. Мақалада әкімшілік құқықбұзушылықтар мен мемлекеттік құқықтық статистика және арнайы есептер жайлы заңнамаларды жетілдіру бойынша ұсыныстар мен тұжырымдар реті берілген.

Түйін сөздер: тәртіпсіздікке мүлдем төзбеушілік; құқықбұзушылықтардың алдын алу; әкімшілік құқық бұзушылық; әкімшілік жауаптылық; әкімшілік құқықбұзушылық жасауға мүмкіндік туғызатын себептер мен жағдайлар; мемлекеттік құқықтық статистика және арнайы есептер; прокурорлық қадағалау.

Аннотация. В статье «К вопросу об учете вынесенных представлений по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений» рассматриваются вопросы учета органами правовой статистики представлений по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, внесенных должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела о таких правонарушениях. Подчеркивается значимость этой меры профилактики административных правонарушений, ее правовая природа и правовые последствия её применения. Авторами дан анализ действующего законодательства в сфере специального учета сведений об административных правонарушениях и ряд выводов и предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова. Нулевая терпимость к беспорядку, профилактика правонарушений, административные правонарушения и ответственность, причины и условия правонарушений, государственная правовая статистика, специальные учеты, прокурорский надзор.



SUMMARY

The article deals with the registration of the rulings made by bodies of legal statistics and special accounts. Those rulings cover the issues of eliminating the causes and conditions that facilitate the commission of administrative violations made by officials, authorized to consider the cases of administrative offenses. The authors substantiate the importance of this measure use, as it is considered as an effective means of administrative offences' prevention. Moreover they research the legal nature and legal consequences of this penalty implementation. The authors make an analysis of the current legislation in the field of special registration of the data of administrative offenses. The article contains a number of conclusions and proposals for improvement of the legislation on administrative offences and the state legal statistics and special accounts.

Tags: zero tolerance for disorder; prevention of offenses; an administrative offense; administrative responsibility; the causes and conditions, contributing to committing of administrative offences; state legal statistics and special accounts; prosecutor supervision.

Вопросам выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, как ключевой составляющей их профилактики, уделяется серьезное внимание [1]. В качестве одного из шагов укрепления государственности и развития демократии Президент Республики Казахстан называет принцип нулевой терпимости к беспорядку: «Атмосфера нетерпимости к мелким правонарушениям – важный шаг в укреплении общественной безопасности, борьбе с преступностью» [2]. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года определяет профилактику правонарушений в качестве одного из основных направлений развития правоохранительной и судебной систем и правозащитных институтов [3].

Ряд нормативных правовых актов включает этот вопрос в перечень наиболее значимых в обеспечении правопорядка. Такие направления деятельности государства, как профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, предупреждение детской безнадзорности и беспризорности, профилактика бытового насилия, выделяют выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, в качестве одной из приоритетных задач [4, 5].

В статье 1 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» закреплены такие понятия как «коррупционный риск», то есть возможность возникновения причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, «предупреждение коррупции» как деятельность субъектов противодействия коррупции по изучению, выявлению, ограничению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, путем разработки и внедрения системы превентивных мер [6]. Внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, практикуется органами национальной безопасности [7].

Вынесение представлений об устранении причин и условий совершения административного правонарушения является одной из мер административного принуждения и применяется уполномоченным органом (должностным лицом). В соответствии со статьей 826 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП), данное представление выносится на этапе рассмотрения и принятия решения по делу об административном правонарушении [8].

Цель вынесения такого представления прямо исходит из задач, стоящих перед производством по делам об административных правонарушениях, закрепленных в статье 737 КоАП. В частности, пунктом 3) названной статьи устанавливается «выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений». То есть, вынесение представления является, в первую очередь, профилактической мерой, направленной на предупреждение совершения новых административных правонарушений путем устранения способствующих этому причин и условий. В Кодексе Казахской ССР об административных правонарушениях 1984 года положение об организации и проведении мероприятий, направленных на выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, было выделено в отдельную статью 6 «Предупреждение административных правонарушений» [9].

Аналогичный порядок и в уголовно-процессуальном законодательстве. В статье 200 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК) говорится: «Установив при производстве по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению уголовного правонарушения, лицо, осуществляющее досудебное расследование, вправе внести в соответствующие государственные органы, организации или лицам, исполняющим в них управленческие функции, представление о принятии мер по устранению этих обстоятельств или других нарушений закона» [10].

И по делу об административном правонарушении, и по уголовному делу срок рассмотрения и сообщения (уведомления) о принятых мерах составляет один месяц.

Игнорирование представления лицом, в отношении которого оно вынесено, является основанием для привлечения его к административной ответственности по статье 479 КоАП «Несообщение о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения».

Необходимо отметить, что в указанной статье говорится об административной ответственности за несообщение о причинах и условиях, способствующих совершению лишь преступлений и административных правонарушений, упуская из виду уголовные проступки. Такое положение значительно сужает круг субъектов и, более того, противоречит нормам законодательства не только об административных правонарушениях, но и уголовного и уголовно-процессуального.

В связи с этим, предлагаем внести соответствующие изменения в статью 479 КоАП и изложить ее в следующей редакции: «Несообщение руководителем организации и другими лицами о принятых мерах по устранению причин и условий, способствующих совершению уголовных или административных правонарушений, по представлениям органов (должностных лиц), рассматривавших дело ...» и далее по тексту.

Также обращаем внимание на то, что статья 479 КоАП закрепляет в качестве субъектов административной ответственности «руководителей организаций и других лиц», в УПК же круг субъектов конкретизирован и включает в себя «государственные органы, организации или лица, исполняющие в них управленческие функции». Можно предположить, что перечень субъектов, включенных в статью 200 УПК, а также физические лица подпадают под определение «других лиц».

Отдельный интерес вызывают вопросы учета представлений по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

Анализ нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, регламентирующих деятельность в данном направлении, позволил установить, что органами по правовой статистике и специальным учетам никак-



го учета представлений и принятых по ним мер не ведется.

Так, например, в приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 октября 2014 года № 109 «Об утверждении отчета формы № 1-АД «О результатах рассмотрения уполномоченными органами дел об административных правонарушениях» и Инструкции по его составлению» представлены образцы форм отчетности, содержащие сведения по количеству административных правонарушений, лиц, привлеченных к административной ответственности, видам наложенных административных взысканий, порядке их исполнения и т.д. Сведения по представлениям об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, не учитываются [11]. Содержание учетной карточки 1-АП «Карточка о ходе и результатах рассмотрения административных правонарушений» также не включает в себя сведения по указанным представлениям [12].

На наш взгляд, сложившаяся ситуация в определенной мере противоречит требованиям статьи 28 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», которая устанавливает в качестве одной из задач надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства «принятие мер к выявлению и устранению любых нарушений законности, причин и условий, способствовавших таким нарушениям, восстановлению нарушенных прав» [13].

Пункт 3 Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью судебных актов по делам об административных правонарушениях конкретизирует, что одной из задач такого надзора является принятие мер прокурорского реагирования по выявленным в ходе судебного рассмотрения фактам нарушений законности с целью устранения причин и условий, способствующих нарушению административного законодательства и совершению административных правонарушений. Здесь же в пункте 12 говорится: «Принимая участие по делу, при наличии оснований, прокурор ориентирует суд о вынесении частного постановления об устранении нарушений законности, причин и условий, способствовавших совершению правонарушения (статья 826 КоАП) и при необходимости инициирует вынесение прокуратурой актов прокурорского реагирования аналогичного содержания» [14].

Пункт 9) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О государственной правовой статистике и специальных учетах» дает определение понятию административно-правовой статистики как отрасли государственной правовой статистики о состоянии административных правонарушений и производства по делам об административных правонарушениях [15]. Структура КоАП определяет вынесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, как часть одной из стадий производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, состояние реагирования непосредственного субъекта на вынесенное представление должно являться позицией, подлежащей учету органом государственной правовой статистики.

Исходя из существующей структуры централизованного учета административных правонарушений государственная правовая статистика учитывает лишь факты привлечения к административной ответственности за несообщение о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения (статья 479 КоАП), тем самым, исключая один из важнейших аспектов профилактики, занижая уровень ответственности непосредственного субъекта, в отношении которого внесено представление, и исключая осуществление надзора как за внесением представлений, так и за контролем их исполнения.

Подводя итог проведенному анализу, мы приходим к выводам о необходимости включения в содержание информационных учетных документов следующих позиций:

1. Содержание пункта 7 «Решение по материалу/протоколу» формы 1-АП «Карточка о ходе и результатах рассмотрения административных правонарушений» после подпункта «с прекращением/освобождением от административного взыскания, административной ответственности (10)» дополнить следующей позицией: «внесено представление о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (11)».

2. Содержание Таблицы А сводного отчета формы № 1-АД «О результатах рассмотрения уполномоченными органами дел об административных правонарушениях» в разделе «Вынесено постановлений» дополнить позицией 7-1 «о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения».

Такие же дополнения внести в таблицы по государственным органам (разделы 2-13, 16), местным исполнительным органам (раздел 14), Национальному Банку Республики Казахстан и его территориальным филиалам (раздел 15) и в Приложение к таблице А «Об административных правонарушениях, совершенных женщинами».

Использованная литература:

1. О профилактике правонарушений: Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV // САПП Республики Казахстан, 2010 г., № 8 (2561), ст. 40.

2. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // «Казахстанская правда» от 15.12.2012 г., № 437-438 (27256-27257).

3. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 35, ст. 331.

4. О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности: Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., № 18, ст. 105.

5. О профилактике бытового насилия: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV // Ведомости Парламента РК, 2009 г., № 23 (2551-2552), ст. 114.

6. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК // Ведомости Парламента РК 2015 г., № 22-II, ст. 147.

7. Об утверждении Правил внесения представлений органами национальной безопасности Республики Казахстан об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Республики Казахстан, совершению уголовных правонарушений, расследование которых отнесено законодательством Республики Казахстан к ведению органов национальной безопасности: Приказ Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 11 апреля 2013 года № 175 // «Казахстанская правда» 01.06.2013 г. № 186-188 (27460-27462).

8. Об административных правонарушениях: Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // Ведомости Парламента РК 2014 г., № 18-II, ст. 92.

9. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях: Кодекс



принят на восьмой сессии Верховного Совета Казахской ССР десятого созыва 22 марта 1984 г. Утратил силу - Законом РК от 30 января 2001 г. № 156-II // Ведомости Верховного Совета Каз.ССР, 1984 г., № 14.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК // «Казахстанская правда» от 10.07.2014 № 133 (27754).

11. Об утверждении отчета формы № 1-АД «О результатах рассмотрения уполномоченными органами дел об административных правонарушениях» и Инструкции по его составлению: Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 октября 2014 года № 109 // ИПС «Әділет» 11.12.2014 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009856>.

12. Об утверждении Инструкции по формированию централизованного учета данных об административных правонарушениях и лицах, их совершивших: Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 10 октября 2014 года № 114 // ИПС «Әділет» 24.11.2014 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009869>.

13. О Прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 24, ст. 156.

14. Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью судебных актов по делам об административных правонарушениях: Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 11 марта 2015 года № 40 // ИПС «Әділет» 23.04.2015 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010706>.

15. О государственной правовой статистике и специальных учетах: Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 года № 510 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 24, ст. 176.