

ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Оренбургский институт (филиал)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ

УЧЕБНИК

Оренбург
2015

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401.03я73
А31

Печатается по решению Редакционного совета Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Рецензент: Заслуженный деятель науки РФ, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) Л.Л. Попов

Под общей редакцией к.ю.н., доцента, директора Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) А.Ф. Колотова

Авторский коллектив:

Коновалов В.А., доц., канд.юрид.наук – Введение, Темы № 1, 2, 12,14
Михайлова Е.С., доц., канд.юрид.наук – Темы № 5, 10, 11
Рысаев Ф.Б., доц., канд.юрид.наук – Темы № 6, 8
Жукова С.М., доц., канд.юрид.наук – Темы № 3, 4, 7, 9, 13

А31 Административная юрисдикция: учебник. – Оренбург:
ООО ИПК «Университет», 2015. – 271 с.
ISBN 978-5-4417-0564-6

Учебник подготовлен в соответствии с программой курса административной юрисдикции для высших учебных заведений.

В учебнике рассматриваются основные категории административной юрисдикции, все темы освещаются на основе действующего законодательства.

Учебник предназначен для студентов юридических вузов, слушателей магистратуры, а также для аспирантов, преподавателей, практических работников органов исполнительной власти.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401.03я73

ISBN 978-5-4417-0564-6

© Коллектив авторов, 2015

Содержание

Введение	5
Тема 1. Предмет, задачи, принципы и система курса «Административная юрисдикция»	9
Тема 2. Административный процесс: понятие, назначение, принципы, особенности.....	25
Тема 3. Административно-процедурное производство. Соотношение с административно-юрисдикционным производством.....	48
Тема 4. Дисциплинарное производство. Материальное производство. Производство по жалобам граждан	65
Тема 5. Административное правонарушение и административная ответственность	94
Тема 6. Судьи, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.....	129
Тема 7. Производство по делам об административных правонарушениях. Участники производства по делам об административных правонарушениях.....	139
Тема 8. Доказательства и доказывание в производстве по делу об административном правонарушении	163
Тема 9. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	170
Тема 10. Возбуждение дел об административном правонарушении	196

Тема 11. Рассмотрение дела об административном правонарушении	206
Тема 12. Пересмотр решений и постановлений по делам об административных правонарушениях.....	218
Тема 13. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.....	228
Тема 14. Кодекс административного судопроизводства РФ, как начало изменений доктринальных представлений об административном процессе.....	258

Введение

В настоящее время наиболее типичным антисоциальным явлением Российского государства является административное правонарушение. На сегодня остро встает вопрос – что и кто может приостановить рост административных проступков, тем более, что эти проступки в последнее время приобретают все более и более опасный характер.

Практика настоятельно требует от науки поиска новых путей, приемов и средств, которые бы смогли создать условия для снижения количества совершаемых административных правонарушений.

Как известно, всякая наука возникает тогда, когда объективно и субъективно из всеобщей связи явлений действительности может быть вычленен ее собственный, относительно самостоятельный предмет исследования. Предметом исследования административной деликтности является ее структура, состояние, динамика, причины, ее вызвавшие и меры борьбы с ней.

Объективная потребность юридической практики в возникновении административной деликтологии требует детального изучения этого явления, и, что самое главное, подготовки квалифицированных специалистов, вооруженных познаниями о состоянии, динамике, причинах административной деликтности и адекватных мерах борьбы с ней.

Такая борьба предполагает, прежде всего, предупреждение административных проступков, пресечение и наказание виновных. Разработка научно-обоснованных программ и методик борьбы с административными проступками и их реализация позволяет повысить эффективность правоохранительной деятельности в целом.

В интересах понимания юридического значения административной юрисдикции, целесообразен, на наш взгляд, в первую очередь выход на некоторые исходные понятия. В их числе уяснение понятий «административное правонарушение» и «административная ответственность». Эти два тесно взаимосвязанных юридических понятия имеют общее корневое начало: и правонарушение, и ответственность являются административными. В этой связи вполне логичен вопрос – что дает основания для их обозначения в законодательном акте в качестве административных? Есть две возможности получить искомый ответ, не противопоставляемые, однако, друг другу. Первая из них имеет своим основанием то, что административная ответственность, равно как и любой другой вид ответственности, является конкретным выражением государственного принуждения к должному, отвечающему интересам общества и государства, поведению. Если в общепринятом понимании основным каналом применения государственного принуждения является судебная власть, то для административной ответственности характерно иное. В соответствии с действующим законодательством ее меры применяются преимущественно во внесу-

дебном порядке, т.е. в процессе повседневной деятельности государственных органов (должностных лиц).

Вторая возможность, теснейшим образом связанная с первой, заключается в том, что юридическая регламентация деятельности по применению административной ответственности и возникающих в связи с ней общественных отношений, составляет предмет особой отрасли российского права – административного права.

Соответственно, именно административно-правовым нормам отведена ведущая роль в установлении административной ответственности и в определении санкций за совершение административных правонарушений. В этом проявляется правоохранительная функция данной правовой отрасли.

Трудно удержаться от вопроса, смысл которого состоит в следующем: что является исходным – административное правонарушение или административная ответственность? Как ни странно, и по этому поводу время от времени возникают дискуссии. Логика подсказывает, что наличие административных правонарушений – первопричина соответствующей правовой реакции со стороны общества и государства. Итак, административное принуждение, необходимость которого не должна подвергаться сомнению в современных условиях, является наиболее реальным правовым средством, обеспечивающим соблюдение законности и государственной дисциплины, должное, т.е. соответствующее правопорядку, поведение разнообразных по своим качествам участников управленческих общественных отношений.

Настоящий учебник имеет своей целью по мере возможности определить наиболее характерные черты административной юрисдикции, находящие свое выражение в административно-юрисдикционном производстве.

Тема 1. Предмет, задачи и система курса

«Административная юрисдикция»

Эффективность правового регулирования предполагает не только наличие законодательства, адекватно отражающего закономерности и потребности общества, но и систему мероприятий по созданию условий для точного осуществления юридических установлений. Среди них особое значение занимают политические, экономические и идеологические предпосылки, организационные мероприятия, придающие процессу правового регулирования целенаправленный характер, материально обеспечивающие реализацию права.

Признавая высокую ценность названных мер обеспечения процесса осуществления права и необходимость дальнейшего совершенствования, следует заметить, что они не исключают возможности ошибок в правоприменении, несоблюдения правовых норм, правонарушений, споров по поводу предоставленных или предполагаемых прав и т. д. Эти явления независимо от причин мотивации их возникновения вносят в правовую систему элемент дезорганизации, стихийности, который может выражаться в нарушении государственных и общественных интересов, субъективных прав граждан, невыполнении возложенных на них Конституцией и другими нормативными актами обязанностей. Отсюда вытекает объективная необходимость корректировки поведения субъектов, чье поведение не соответствует общим масштабам

правовых норм, и, таким образом, восстановления нарушенных правовых отношений, обеспечения юридической защиты интересов государства и личности. Именно правоохранительная деятельность выполняет корректирующую функцию в системе правового регулирования.

Особая роль в борьбе с антиобщественными проявлениями принадлежит тем государственным органам, которые наделены для выполнения данной задачи соответствующими полномочиями. Компетентные органы и их должностные лица осуществляют определенные действия, которые в совокупности образуют виды правоохранительной деятельности, каждый из которых имеет свою функцию, нормативную регламентацию, систему органов. Вместе с тем в правоохранительной деятельности, равно как и в другой системе, есть главное, центральное звено. Из всех видов несоблюдения юридических предписаний наиболее опасными для правопорядка являются правонарушения или оспаривания предоставленного субъекту права. Именно они вносят значительную дезорганизацию в систему действующих общественных отношений и обуславливают необходимость «включения» механизма государственного принуждения, применения санкций к правонарушителям.

Данные средства правового регулирования могут быть применены только на основании вынесенного компетентными органами решения по делу о правонарушении. Следовательно, центральным звеном в правоохранительной деятельности являются рассмотре-

ние дела о правонарушении, о правовом споре и принятие решения по нему, что и составляет существо административной юрисдикции.

С юрисдикционной деятельностью связывают чаще всего правосудие, а также деятельность органов государственного управления и некоторых коллегиальных органов по разрешению правовых конфликтов. Рассмотрение и решение юридических дел носят государственно-властный характер. Принудительная реализация права, равно как и юрисдикция, немислимы без властной деятельности компетентных государственных органов.

Юрисдикция как государственно-властная деятельность состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых актов, т. е. с точки зрения форм осуществления права является деятельностью правоприменительной. Суд и иные юрисдикционные органы не создают в процессе своей деятельности правовых норм, а применяют таковые к конкретным фактам. Юрисдикция, равно как и правоприменение в целом, представляет собой деятельность, содержанием которой являются сбор, исследование, оценка информации и принятие решения. Решение же любого юридического дела возможно только на основе анализа имеющихся фактов.

Компетентный орган устанавливает, прежде всего факты, имеющие юридическое значение (совершения определенного правонарушения, невыполнения юридической обязанности и т. д.). Причем в юрисдикционном процессе установление данных фактов

является не только правом, но и обязанностью органа, рассматривающего дело по существу.

Особенностью сбора информации в юрисдикционной деятельности является то, что компетентные органы устанавливают фактические обстоятельства юридического дела и закрепляют их в порядке, определяемом в законе. Для юрисдикции характерна «жесткая» нормативная модель правоприменения, поскольку данная деятельность многочисленными нитями связана с наиболее существенными субъективными правами граждан и возможностью принудительного их лишения или ограничения. Поэтому компетентный орган обязан не только устанавливать фактические обстоятельства дела, но и оценивать их с точки зрения достоверности и полноты. Для этого им используются юридические доказательства, главной функцией которых является установление объективной истины. Решение по делу должно быть основано только на фактах, которые доказаны в определенном порядке и форме. Установление фактических обстоятельств дела - первая, но не единственная стадия правоприменительного процесса. В литературе обычно выделяют три основные стадии правоприменения: установление фактических обстоятельств дела, установление юридической основы дела и решение дела.

Исследованию и оценке подлежат не только обстоятельства дела, его решение невозможно без соответствующей нормативной основы.

Правоприменитель отыскивает соответствующую норму и исследует, соответствует или нет поведению субъектов содержащимся в ней предписаниям. Такие действия, получившие наименование правовой квалификации, являются обязательным элементом правоприменения в юрисдикционной деятельности и по существу определяют решение по делу. Квалификация ближе всего стоит к последней стадии правоприменительного процесса - принятию решения и изданию акта, закрепляющего это решение.

Для разрешения юридического дела недостаточно констатации наличия или отсутствия события (правонарушения, спора), требующего юрисдикционного вмешательства. Необходимо принятие решения по делу - юрисдикционного акта, который обоснованно рассматривается в качестве одного из самостоятельных видов правоприменительных актов. Отличительной особенностью данного акта является то, что посредством его реализуется принудительное воздействие права на участников общественных отношений. В нем находит отражение реализация правовых санкций к конкретному жизненному событию.

Издаваемые по результатам рассмотрения юрисдикционные акты играют значительную роль в механизме правового регулирования. Посредством их корректируется поведение граждан, должностных лиц, обеспечивается защита общественных отношений. Они порождают особого рода правоотношения между юрисдикционным органом и нарушителем (стороной в правовом споре); между юрисдикционным органом и органами, учреждениями, ис-

полняющими его решения; между этими органами (учреждениями) и нарушителем (стороной в правовом споре).

Тем самым юрисдикция осуществляет функцию поднормативного (казуального) регулирования общественных отношений.

Характеристика юрисдикции как правоприменительной деятельности позволяет раскрыть внутренний механизм ее, но не исчерпывает всех сторон исследуемого феномена. Само применение права охватывает различные формы деятельности и не исчерпывается юрисдикцией. Следуя системному подходу, важно не только констатировать общность юрисдикции с иными формами правоприменения, но и вычленить ее. Как правило, правоприменительная деятельность обусловлена обстоятельствами положительного характера, когда властные действия компетентных органов направлены на организацию общественных отношений, реализацию субъективных прав граждан (прием на работу, назначение пенсии, выдача разрешения на осуществление какой-либо деятельности и т. д.).

Рассмотрим основные признаки, характеризующие этот вид правоохранительной деятельности, к которым мы относим наличие правового спора (правонарушения); состязательную процедуру разрешения дела; издание юрисдикционного акта в установленной законом форме.

Наличие правового спора (правонарушения). Анализ юридической литературы свидетельствует о том, что юрисдикция является подзаконной, правоприменительной и правоохранительной дея-

тельностью. Юрисдикцию связывают обычно с рассмотрением и разрешением юридических дел и применением государственного принуждения.

Однако рассмотрение и разрешение юридических дел, обусловленных позитивными обстоятельствами, не охватываются юрисдикционной деятельностью. Юрисдикция возникает лишь тогда, когда необходимо решать спор о праве, о нарушении правовых предписаний. Юрисдикционное вмешательство государственных органов, не требуется, пока не возникают правовые конфликты. Именно разрешение этих конфликтов составляет основное содержание юрисдикционной деятельности. Потребность в юрисдикционной защите появляется лишь в случаях, если возник спор о праве либо нарушены правовые предписания. Это обусловлено самой социальной сущностью данного вида правоохраны, призванного разрешать правовые конфликты, быть своеобразным способом социального контроля. Наличие правового спора (правонарушения) - обязательный, но не единственный признак юрисдикции.

Состязательная процедура разрешения дела. Спорные вопросы разрешаются в процессе повседневной оперативно-распорядительной деятельности. Руководитель или вышестоящий орган вправе в пределах своей компетенции решить спор, возникший между его подчиненными работниками (организациями); значительное количество хозяйственных споров разрешается по взаимному соглашению сторон без помощи арбитража и т. д.

Юрисдикция возникает в случаях нарушения правовых норм или возникновения спора, который обычными средствами разрешить нельзя. Между этими фактами и юрисдикционной деятельностью, как правило, существует определенный разрыв во времени. Установление и доказывание событий, их юридическая оценка осуществляются в рамках особой процессуальной формы, которая является вторым обязательным признаком юрисдикции. Причем процессуальная форма присуща не только правосудию. Здесь вернее говорить о более детальном регулировании процедуры правосудия, необходимость которого никто не оспаривает, а не об исключительном признаке данной деятельности. Анализ нормативных актов, регламентирующих рассмотрение и разрешение дел органами арбитража, административными комиссиями, и т. п., свидетельствует о том, что строгая процессуальная форма характерна для всех видов юрисдикционной деятельности.

Особенность ее состоит в том, что, во-первых, весь процесс по рассмотрению дела и принятию решения в деталях регламентирован законом, а, во-вторых, данный процесс предполагает не только активность соответствующего органа (должностного лица), рассматривающего дело, но и других его участников. Стороны в споре, виновные в совершении правонарушения, не являются пассивными наблюдателями решения дела юрисдикционным органом, они вправе защищать свои интересы, представлять доказательства, оспаривать предъявленное обвинение или обоснованность иска, выдвигать ходатайства и т.д. Действующее законода-

тельство не только закрепляет эти права участников процесс, но и возлагает на юрисдикционный орган и другие правоохранительные органы обязанность по обеспечению этих прав.

Издание юрисдикционного акта. Юрисдикция как процесс не самоцель, а способ разрешения правовых конфликтов. Итогом его является принимаемое по результатам рассмотрения дела решение, т. е. акт применения нормы права к конкретному случаю. Вместе с тем это особый акт, отличающийся от иных видов правоприменительных актов как по назначению, так и по содержанию и форме.

В отличие от других правоприменителей юрисдикционный орган обязан принять решение в виде юрисдикционного акта. Эта обязанность обусловлена самой природой юрисдикционной деятельности, в ходе которой должна быть оказана, правовая защита. Безусловно, применение наказания и иных правовых санкций возможно только в рамках юрисдикционной деятельности. Однако последняя не всегда завершается применением мер государственного принуждения. Так, если в ходе судебного заседания не установлено событие правонарушения, или не доказано участие лица в совершении правонарушения, или в его деяниях нет состава правонарушения, суд выносит постановление о прекращении производства по делу; вынесение постановления обязательно по делу об административном правонарушении и в том случае, когда лицо, привлеченное к ответственности, признано невиновным в совершении административного нарушения или когда наказание не на-

ложено. Поэтому применение правовой санкции является лишь одним из вариантов решения, принимаемого юрисдикционным органом. Об этом свидетельствует анализ судебной и административной практики: количество лиц, к которым применены правовые санкции, значительно меньше количества лиц, в отношении которых юрисдикционные органы рассмотрели дела о правонарушениях. Юрисдикционный акт может выполнить свою функцию поднормативного правового регулирования лишь в том случае, если будет реализовано поведение обязанных лиц. Законодательство предусматривает для этого соответствующую гарантию, устанавливая обязательность решения юрисдикционного органа и порядок вступления его в законную силу

Значительные требования предъявляются также к обоснованности решений. Они должны базироваться на всесторонней оценке фактической и нормативной сторон дела. Причем результат разрешения дела юрисдикционный орган должен мотивировать, указать, какие доказательства подтверждают данный вывод, какие обстоятельства, относящиеся к личности, приняты во внимание при определении правовых последствий (вида и размера наказания, размера взыскания и т. д.). Действующее законодательство устанавливает определенные требования к форме юрисдикционных актов: это касается как их наименования (постановление по делу об административном правонарушении и т.д.), так и структуры (вводная, описательная и резолютивная части), отдельных реквизитов. Сказанное позволяет утверждать, что издание по резуль-

татам рассмотрения дела специального юрисдикционного акта является обязательным признаком исследуемой деятельности.

Итак, юрисдикцию как самостоятельный вид государственной, подзаконной, правоприменительной, правоохранительной деятельности характеризуют три названных выше признака (элемента), которые лишь в совокупности составляют, по нашему мнению, юрисдикционную деятельность.

При исследовании любого социального феномена важно не только раскрыть его содержательную сторону, позволяющую выделить данное явление из ряда других, проследить его гносеологию, но и выяснить назначение этого феномена, его функции. Причем последние нельзя представлять себе как нечто изолированное ни от содержания изучаемого явления, ни от функций явлений более общего порядка. Первая зависимость обусловлена тем, что любые социальные явления, в том числе и правовые, имеют определенное назначение, воздействуют на другие явления. Вторая зависимость исходит из реально существующей иерархии социальных систем. Так, правоприменение, юрисдикция и другие правовые явления охватываются более общим понятием - право. Поэтому функции названных феноменов при всей их индивидуальности и специфичности являются производными от функций права. Российская юридическая доктрина исходит из того, что право осуществляет охранительную, регулятивную функции. Они присущи как всей право вой системе в целом, так и отдельным ее подсистемам (отраслям права, институтам, видам правовой дея-

тельности и др.). Юрисдикция как один из видов правовой деятельности также выполняет названные функции. Разумеется, что содержание каждой из них, объем и соотношение между собой имеют специфику проявления в юрисдикционной деятельности.

Охранительная функция юрисдикции обусловлена принадлежностью последней к правоохранительной деятельности. Юрисдикция всем своим назначением и содержанием призвана осуществлять эту функцию. Одна из основных ее задач защита общественных отношений от правонарушений. Охранительная функция юрисдикции реализуется прежде всего при разрешении дел о правонарушениях, оказании юридической защиты оспариваемых прав, законных интересов. В процессе ее осуществления применяются правовые санкции, восстанавливаются нарушенные права граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций.

Охранительная функция юрисдикции охватывает также деятельность компетентного органа или должностного лица по устранению причин и условий, способствовавших возникновению правового конфликта. Действующее законодательство предоставляет широкие возможности для выполнения этой задачи, устанавливая, что юрисдикционные органы не должны ограничиваться разрешением спора между сторонами, рассмотрением дела о правонарушении. На них возлагается также обязанность выявлять причины возникновения правовых конфликтов.

Регулятивная функция юрисдикции производна от соответствующей функции права.

Юрисдикционная деятельность, как было отмечено выше, является блоком индивидуального - (поднормативного) регулирования. Функции регулятора она выполняет посредством перевода нормативных предписаний в реальные действия субъектов права, в правоотношения. Регулировать, в известной мере, означает управлять. Поэтому регулятивная функция юрисдикции отражает управленческий ее аспект. Правовое управление или управление с помощью норм права является системой управления с корректирующей частью. В такой системе действуют управляющая часть, в роли которой выступает нормодатель, задающий посредством правовых норм образцы поведения, корректирующая часть юрисдикция, назначение которой состоит в исправлении различий, возникающих между поведением управляемой части и заданным образцом поведения. Когда не срабатывает первичный сигнал (нормы), включается корректирующий сигнал (акт юрисдикции), который принуждает управляемого выполнить свои обязательства по договору, возместить причиненный ущерб, уплатить штраф и т. д. Этим обеспечивается правопорядок, восстанавливается нарушения правовых отношений, ликвидируются «возмущения» в правовой системе.

Регулирующая функция юрисдикции не ограничивается воздействием на правонарушителей (стороны в споре). Решение по делу служит основанием для деятельности иных органов, учреж-

дений и организаций по обеспечению выполнения обязанности, определенной в юрисдикционном акте.

К общеюрисдикционным принципам относятся законность, объективность, самостоятельность в принятии решения, гласность, всесторонность и непосредственность, экономия принудительных средств, обеспечение права на защиту всем участникам процесса.

Единая по своему социальному назначению, сущности и функциям, базирующаяся на общих принципах, юрисдикция как самостоятельный вид государственной деятельности подразделяется на несколько видов. Это обусловлено многообразием общественных отношений, обеспечиваемых юрисдикционной защитой, различием в характере правовых конфликтов, особенностями применяемых правовых санкций, компетенции органов, рассматривающих и разрешающих дела о правонарушениях и правовых спорах. В реальной жизни исследуемая деятельность состоит из отдельных видов юрисдикции, являющихся предметом изучения отраслевых правовых наук. В юридической литературе высказаны различные суждения о видах юрисдикционной деятельности. Чаще всего авторами выделяется судебная юрисдикция и юрисдикция, осуществляемая внесудебными органами. Но это скорее не виды юрисдикционной деятельности, а две группы юрисдикции. Субъектный критерий, безусловно, имеет значение, однако для разграничения различных видов юрисдикции его одного недостаточно.

Во-первых, среди юрисдикционных органов имеются помимо судов субъекты, которым в соответствии с законодательством предоставлено исключительное право разрешения определенной категории правовых конфликтов (комиссии по делам несовершеннолетних)

Во-вторых вряд ли правильно говорить о судебной юрисдикции как самостоятельном виде рассматриваемой деятельности, поскольку рассмотрение и разрешение уголовных и гражданских, семейных и трудовых, административных дел судом по своему назначению, способам воздействия на управляемых, процедуре имеют существенные различия. Отдельные авторы, понимая условность такого выделения, расшифровывают содержание судебной юрисдикции, но нередко сужают ее объем только деятельностью суда по рассмотрению уголовных и гражданских дел.

В-третьих, в такой двучленной классификации остается обезличенной юрисдикционная деятельность внесудебных органов, которую называют особенной или специальной.

Для разграничения различных видов юрисдикции необходимо учитывать наряду с субъектом деятельности и другие признаки (характер разрешаемых дел, процедура рассмотрения, средства применяемой защиты). Самостоятельным видом юрисдикции является, по нашему мнению, деятельность по рассмотрению и разрешению дел об определенных типах правонарушений (правовых споров), имеющая обособленную нормативную регламентацию, определенную законом систему органов, ее осуществляющих,

специальную процедуру. Таким требованиям отвечают следующие виды юрисдикции: уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная.

Каждый из названных видов юрисдикции един по своей природе, по наиболее существенным признакам. Это не исключает выделения в них отдельных групп. Например, в гражданско-правовой юрисдикции обособлены исковое и особое производства. Административная юрисдикция также подразделяется на отдельные ее виды. Основные из них: а) разрешение жалоб граждан на действия государственных и общественных органов, их должностных лиц и б) рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним. Во втором виде, получившем наименование административно-наказательной юрисдикции, наиболее полно проявляются конститутивные признаки самостоятельного вида юрисдикционной деятельности, названные выше.

Тема 2. Административный процесс: понятие, назначение, принципы, особенности

Сложно отнести тему «административный процесс» к темам малоизвестным или малоразработанным. Также сложно ее отнести к неинтересным или ненужным, к темам устаревшим и потерявшим свою актуальность. Вместе с тем, когда мы говорим об административном процессе, возникает большое количество вопросов. Многие ученые высказывают предположение, что возможно, принятие административно-процессуального закона положило бы конец многочисленным спорам, а тем самым и конец путаницам и трудностям, которые всегда возникают там, где нет четкого законодательного урегулирования. Ведь чем более детально в законодательстве регламентируется деятельность органов власти, тем надежнее гарантии реального осуществления интересов общества и человека. Процессуальные нормы позволяют упорядочить процесс принятия властных решений и их исполнения, поскольку устанавливают конкретные правила реализации исполнительными органами государства и их должностными лицами возложенных на них полномочий. Это, в свою очередь, минимизирует возможности субъективистских отклонений от заданных целей деятельности и способствует повышению эффективности управления в целом. Иначе говоря, административно-процессуальный закон позволит ограничивать и предупреждать социально нежелательные последствия произвольных действий должностных лиц, повысить

степень подконтрольности их деятельности невластным субъектам права. Например, принятие Государственной Думой Административно-процессуального кодекса РФ внесет больше ясности в научное понимание административного процесса, в давний спор о том, как трактовать понятие «административный процесс», - в узком или в широком плане. Наконец, процессуализация создаст реальные гарантии права граждан и организаций на защиту от произвола. Тем самым она способствует более полному и четкому исполнению требований норм материального права, поддержанию режима реальной законности в сфере государственного управления.

Но пока, в ближайшее время говорить о подобной перспективе не приходится, и остается довольствоваться только теорией.

Конституция РФ 1993 г. в п. 2 ст. 118 указала: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Конституционные нормы выделили и обособили административный процесс в суде не случайно. Все три процесса являются способами осуществления единого правосудия в трех разных сферах правовых отношений, и в силу этого между ними устанавливается тесная связь. Все три процесса опираются на единые основы правосудия. Но если другие виды разрабатывались несколькими веками, то административному процессу уделялось мало внимания. Следствие «теоретического отставания» административно-юрисдикционного процесса даже от его первоосновы - админист-

ративной ответственности проявилось уже при принятии в 1984 г. первого КоАП РФ, в котором из 307 статей только 114 относились к процессуальным¹, а процессуальные пробелы восполнялись в ведомственном порядке - инструкциями, положениями, правилами. Впервые в российские учебники, а также в вузовские программы административный процесс был включен в 1973 г. (автор главы - В.Д. Сорокин). И с этого времени стали появляться определения места административного процесса в правовой системе и места производства по делам об административных нарушениях в структуре административного процесса. Сорокин поддержал классификацию на материальные и процессуальные нормы. Но до сих пор в юридической литературе нет единого подхода к определению понятия административного процесса, этот термин имеет дискуссионный характер. Это неизбежно открывает различные пути решения практических проблем, среди которых присутствует проблема классификации административного законодательства. Учитывая роль административного процесса в укреплении правопорядка и законности, необходимо отметить, что административный процесс это сравнительно новое понятие для науки административного права (теоретические разработки важнейших аспектов фактически начались в нашей стране в 60-х годах, хотя и до этого были некоторые попытки).

¹ Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности.// Государство и право. – 2001. - № 12.

В юридической литературе сложились два основных подхода к пониманию административного процесса. Первый из них может быть охарактеризован как широкий. Сторонники широкого понимания административного процесса, в частности, В.М. Горшенев, понимают под административным процессом абсолютно все правовые формы деятельности государственных органов и должностных лиц, а также других субъектов права по разрешению определенных юридических дел.¹ В.М. Горшенев и его единомышленники рассматривают юридический процесс как властно-организующую деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению правовых норм для разрешения всех категорий юридических дел, а не только споров или дел о правонарушениях. Существует также определение профессора Корнева (в широком смысле): Административный процесс есть деятельность, состоящая в реализации правомочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах установленных в законодательстве. Такой позиции придерживается Минохин, Д.Н. Бахрах и др. Такую же позицию занял Ю.М. Козлов: «Под административным процессом в широком смысле слова понимается процесс самой исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления».

¹ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры. // Государство и право. – 2001. - №11.

Представители второго подхода, в частности В.Н. Протасов, наоборот сводит юридический процесс только к юрисдикционной деятельности компетентных органов, т.е. к деятельности по разрешению споров и привлечению правонарушителей к ответственности. По мнению В.Н.Протасова, юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры.¹

В узком понимании, то есть исключительно как деятельность по рассмотрению индивидуальных дел и принятию по ним решений юридический процесс рассматривают также Н.Г.Салищева, В.Д. Сорокин и др. Административный процесс - регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами в административном правоотношении, не находящимися между собой в отношении служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения. Нередко сторонники юрисдикционной концепции сводят процесс к порядку применения административного взыскания. Административный процесс - это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок разбирательства административно-правового конфликта с участием юрисдикционного органа, опосредующего взаимоотношения сторон. Он представляет собой административно-процессуальную деятельность субъекта

¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. - М., 1991.

административной юрисдикции по применению норм материального права при рассмотрении дел об административных правонарушениях или при разрешении административно-правового спора.

Существующее противоречие в науке относительно понятия юридического процесса возможно разрешить путем нахождения подхода к данной проблеме, который был бы основан на общепринятых правовых конструкциях, выработанных общей теорией права. Слово «процесс» толкуется в Словаре русского языка и в Словаре иностранных слов как «ход какого-либо явления, последовательная смена состояния, стадии развития»¹.

Само движение, смена юридических явлений в жизни общества происходит в результате действия механизмов правового регулирования общественных отношений. Общая теория права выделяет три основных стадии правового регулирования: нормативная регламентация поведения, то есть установление норм права, стадий возникновения на основе этих норм правоотношений и стадию реализации субъективных юридических прав и обязанностей субъектов. Таким образом, в ходе правового регулирования государством общественных отношений происходит последовательная смена юридических явлений. Это движение, смена юридических состояний происходит в результате совершения государством и другими субъектами общественных отношений последовательных волевых действий, направленных на достижение определённых правовых результатов для себя и на упорядочение жизни в целом.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М., 1981; Словарь иностранных слов. - М., 1988.

Следовательно, юридический процесс должен рассматриваться как последовательная смена каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями государственной власти, гражданами и юридическими лицами.

Представляется, что юридический процесс в наиболее широком его понимании может быть определен как деятельность (совокупность последовательно совершаемых действий) государства, других субъектов юридических отношений о выработке правовых норм и при ведении их в действие в целях урегулирования жизни общества, обеспечения правопорядка. Причем эта деятельность обеспечивает как правовое регулирование общественных отношений так и их охрану. Исходя из этого многие не соглашались с узкой трактовкой юридического процесса а как деятельности по разрешению споров и рассмотрению дел о правонарушениях. А также с мнением, что процесс - это один из видов юридической процедуры. Чтобы понять значение и место процесса (в узком понимании) необходимо разграничить понятия процесса, процедуры и смежных с ними понятий.

Слово «процедура» толкуется в Словаре иностранных слов как «официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела». То есть, это не сами действия и не сама деятельность. Часто не проводится четкого различия между самой деятельностью и установленным порядком ее осуществления (правовой формой деятельности). Такую правовую форму

(особую юридическую конструкцию), отражающую порядок осуществления указанной деятельности, нередко именуют процедурой (производством).

Другие ученые, приходя к тому же выводу, прямо заявляют, что и сам процесс есть порядок осуществления юридически значимых действий. Третьи, подчеркивая близость терминов «процесс» и «процедура», зачастую используют их как синонимы.

Поэтому когда юридический процесс связывают с правоприменительной деятельностью, сопряженной с использованием мер государственного принуждения не прослеживается принципиального отличия деятельности от порядка ее осуществления.

Сегодня в научной литературе по административному праву также высказываются различные суждения по поводу понимания административного процесса и административной процедуры. Так А.Ю.Якимов под термином «процесс» понимает совокупность последовательных действий, а под термином «процедура» - официально установленный порядок действий.

В контексте данного вопроса также актуально уяснение содержания понятия «административно-юрисдикционное производство». В настоящее время, отсутствует достаточно стройная теория, позволяющая определить данные дефиниции: «юридический процесс», «юридическая процедура», «юридическое производство».

Для того чтобы уяснить сущность производства, необходимо обратиться к положениям, разработанным учеными как в области

общей теории права, так и в науке административного права. Вообще процесс понятие более широкое, чем производство, и они соотносятся как общее и особенное. Это справедливо и для теории административного права. То есть под процессом подразумевается деятельность, а под производством имеется в виду порядок ее осуществления.¹ В.Д. Сорокин так объяснил соотношение этих понятий: процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство - часть процесса, процесс есть совокупность производств. При этом он указывает, что «если процесс - понятие более широкое, охватывающее юридическую часть государственной управленческой деятельности, то производство это уже деятельность, связанная с разрешением определенной, сравнительно узкой группы однородных дел»².

А.Ю. Якимов объясняет, что сложившаяся ситуация во многом обусловлена тем, что порядок осуществления правоприменительной деятельности по уголовным и гражданским делам традиционно принято именовать соответственно уголовным и гражданским процессами (по названию кодифицированных законодательных актов). Хотя и в УПК РФ и ГПК РФ говорится о порядке производства соответственно по уголовным и гражданским делам.³ Аналогичным образом в КоАП РФ называется «Производство по делам об административных правонарушениях».

¹ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство.// Государство и право. - 1999. - №23.

² Суворов М.А. Проблемы административного права.// Российский академический журнал. - 2002. - №23

³ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство.// Государство и право. - 1999. - №23.

Если юридический процесс представляет собой содержание юридической деятельности (совокупность юридических действий), то юридическая процедура - модель такой деятельности (процессуальную форму). Поэтому правомерно различать разновидности юридического процесса: правотворческий, правоприменительный (уголовный, гражданский, административный, в котором следовало бы выделить административно-деликтный процесс). Естественно, каждому процессу соответствует своя процедура - процессуальная форма.

Говоря о порядке осуществления правоприменительной деятельности, особенно связанной с применением мер государственного принуждения, более целесообразно использовать термин «юридическое производство», под которым следует понимать особую разновидность юридической процедуры, требующую высокой степени правовой регламентации. По отношению к иным видам юридического процесса, в частности правотворческому процессу, думается, более употребимо общее понятие «юридическая процедура».

Подобные точки зрения высказывают и другие авторы. Так, Ю.А.Тихомиров высказывает мнение о том, что применительно к коллизионному праву процедурой является нормативно установленный порядок действий органов государственной власти. Б.М.Лазарев понимал под юридическим процессом «систему действий, реально совершаемых в соответствии с процедурой теми или иными гражданами, организациями, органами и должностными

лицами, и систему правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий». А, говоря о процедурах, он полагал, что они определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации.

Таким образом, юридический процесс в узком, практическом понимании представляет собой совокупность совершаемых субъектами права в определенной логической последовательности связанных между собой юридически значимых действий, направленных в конечном итоге на нормативное урегулирование какого-либо общественного отношения или на разрешение на основе норм материального права конкретного жизненного случая, и совокупность возникающих на основе этих действий и в соответствии с процессуальными нормами правоотношений.¹

На основе изложенных представлений о сущности юридического процесса необходимо определить характерные основные черты этого правового явления.

Юридический процесс это всегда совокупность, система последовательно совершаемых субъектами права действий, то есть продолжаемая во времени деятельность. При этом каждое из действий, составляющих в целом юридический процесс, логически взаимосвязано с другими и само по себе может повлечь достижение лишь промежуточного результата. Окончательно же юридиче-

¹ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. - 2001. - №26.

ски значимый результат может быть достигнут участниками процесса только после совершения в установленном правовыми нормами порядке и в определённой последовательности всех необходимых юридических действий.

Совершаемые в ходе юридического процесса определённые действия служат юридическими фактами для возникновения между участниками процесса процессуальных правоотношений, в рамках которых совершаются новые юридические действия и возникают новые правоотношения и так продолжается до достижения окончательного результата.

Перечень и порядок совершения юридически значимых действий в рамках юридического процесса определяются процессуальными нормами права. Общественные процессы, не регулируемые правовыми нормами, не могут рассматриваться как юридические.

Процессуальные нормы права определяют юридическую процедуру, в соответствии с которой в рамках юридического процесса совершаются юридически значимые действия как каждое в отдельности, так и в совокупности в целом. Юридическая процедура - необходимый атрибут юридического процесса, поскольку она определяет правовую форму его осуществления.

Юридический процесс как активная деятельность субъектов права состоит из стадий (этапов), на каждой из которых участниками процесса совершаются в соответствии с установленной процедурой определённые юридические действия, направленные на достижение определённого юридического результата, на основе

которого происходит переход к следующей стадии, и в конечном итоге наступает окончательное разрешение юридического дела.

Конечной целью и результатом юридического процесса является нормативное урегулирование типового общественного отношения либо разрешение на основе соответствующих норм права конкретного юридического дела, связанного с реализацией субъектами правоотношений юридических прав и обязанностей.

В зависимости от стадии правового регулирования, задач и целей деятельности субъектов на каждой из стадий юридический процесс в широком смысле распадается на три относительно самостоятельных процесса.

Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных нормативных актов.

Можно говорить о правореализующем и правоприменительном процессах, осуществляемых как на стадии возникновения правоотношений в реальной жизни общества, так и на стадии реализации заинтересованными субъектами этих правоотношений принадлежащих им субъективных юридических прав и обязанностей. Правореализующий и правоприменительный процессы тесно связаны между собой. Они дополняют друг друга, а во многих случаях плавно переходят один в другой, ибо направлены на дос-

тижение одной цели - обеспечение урегулирования на основе соответствующих норм права конкретных жизненных ситуаций и в конечном итоге - правопорядка в обществе. Различия между указанными видами юридических процессов сводятся к следующему.

Правореализующий процесс - это деятельность физических и юридических лиц по реализации принадлежащих им на основе правовых норм субъективных юридических прав и обязанностей, направленная на удовлетворение собственных законных интересов, обеспечение их самоорганизации и нормального режима функционирования (существования). Правореализующий процесс осуществляется субъектами права, как правило, по их собственной инициативе, без властно-организующего вмешательства других субъектов. К видам правореализующего процесса представляется возможным отнести, в частности, следующие процессы:

1. Учредительный процесс, т.е. деятельность заинтересованных субъектов по формированию (учреждению) различных коммерческих и некоммерческих организаций, необходимых им для реализации своих прав и законных интересов.

2. Избирательный процесс как самостоятельная деятельность населения по выдвижению кандидатов, проведению предвыборной агитации и т.п.

3. Договорный процесс, т.е. деятельность физических и юридических лиц по заключению различных гражданско-правовых и трудовых договоров, совершению иных сделок.

Правоприменительный процесс это властно-организующая деятельность компетентных государственных органов, органов

местного самоуправления, учреждений, государственных должностных лиц, лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и некоммерческих организациях, по разрешению на основе соответствующих норм права индивидуальных юридических дел, возникающих в связи с реализацией физическими и юридическими лицами принадлежащих им прав и возложенных на них обязанностей, а также в связи с привлечением их к юридической ответственности. Правоприменительный процесс в отличие от правореализующего осуществляется компетентными органами и должностными лицами путем совершения властно-организующих действий и применения мер государственного принуждения в целях правового урегулирования и правовой охраны общественных отношений. В правоприменительном процессе определяющая, решающая роль принадлежит специально уполномоченным органам и должностным лицам при допущении определенной степени самостоятельности других участников процесса.

В зависимости от направленности правоприменительного процесса и пределов его осуществления можно выделить два вида этого процесса: внутренний и внешний.

Внутренний правоприменительный процесс заключается - в применении компетентными, органами и должностными лицами положений, содержащихся в нормах права, в отношении подчиненных им по службе или по работе лиц и организаций. Такие правоприменительные процессы осуществляются внутри какого-либо органа, организации, учреждения.

Внешний правоприменительный процесс заключается в применении компетентными государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, иными уполномоченными государством субъектами предписаний, содержащихся в правовых нормах, в отношении не подчиненных им по службе или работе физических и юридических лиц.

В зависимости от функций, выполняемых административными органами в ходе разрешения индивидуальных юридических дел (государственное регулирование или административно-правовая охрана и защита), представляется возможным выделить два крупных вида административного процесса: административно-распорядительный и административно-охранительный.

Административно-распорядительный процесс представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных юридических дел, осуществляемую в пределах своей компетенции и направленную на реализацию субъективных юридических прав и обязанностей, имеющих у участников этих дел, на основе соответствующих материальных норм различных отраслей права.

Административно-охранительный процесс можно охарактеризовать как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению индивидуальных юридических дел, возникающих в связи с охраной и защитой прав и свобод физических и юридических лиц, обеспечением безопасности государства и общества, правопорядка.

Принципы административного процесса.

Под правовыми принципами традиционно понимаются основные руководящие начала, закрепленные в правовых нормах. Необходимость их рассмотрения обусловлена тем, что сквозь призму принципов регламентируется административно-юрисдикционное производство.

Применительно к административно-юрисдикционному процессу трудно говорить о какой-либо устоявшейся системе взглядов на его принципы, так как разброс мнений ученых-административистов достаточно большой. Тем не менее, некоторые идеи разделяются большинством авторов, например, внимание уделяется положениям Конституции, на основе которых попытались выделить основные принципы административного процесса.

Некоторые подразделяют принципы административного процесса на общие и специальные.

Общие принципы это принципы, присущие процессуальной деятельности в целом, а частные - только административному процессу.

Принцип законности прямо вытекает из положения Конституции РФ, согласно которой все органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица и граждане должны соблюдать законы. В соответствии с п. 3 ст. 1.7 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении осуществляется в соответствии с законом.

Принцип гласности административного процесса вытекает из положения ст.123 Конституции РФ. Он имеет двоякую направленность с одной стороны, он предполагает ознакомление широких слоев населения, с решением тех или иных вопросов входящих в компетенцию конкретных органов, с другой стороны, обеспечивает возможность сторонам административного процесса беспрепятственно знакомиться с документами по делу, что является обязательным условием гласности.

Принцип обеспечения право на защиту. Так в соответствии со ст.45 и 46 Конституции РФ гражданину гарантируется судебная защита, и он может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами. В ст.25.1 КоАП РФ указаны конкретные процессуальные права лица, привлекаемого к ответственности, например: право знакомится с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства и др.

Принцип равенства сторон и состязательности в административном процессе. Необходимо отметить, что в ст. 118 Конституции РФ говорится об административном судопроизводстве, а в ст. 123 установлено, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Но сейчас на практике данный принцип практически не может быть применим, так как число субъектов административной юрисдикции входят и те лица, которые, например, уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях. Кроме того, у нас нет административных судов, в производстве которых данный принцип мог бы применяться.

Принцип объективной (материальной истины). Статья 24.1 КоАП РФ указывает задачи производства по делам об административных правонарушениях - это своевременное, всестороннее, подлинное, объективное исследование обстоятельств дела. Необходимо такое ведение разбирательств, которое дает результат соответствующий подлинному положению вещей. Используются все имеющиеся способы для выяснения истины, объективной истины. Хотя, сегодня сам вопрос о корректности использования термина «объективная истина» является спорным.

Принцип ведения производства на государственном языке вытекает из положений ст. 68 Конституции РФ, которая гласит, что государственным языком на территории РФ является русский язык; наряду с ним республики вправе устанавливать свои государственные языки. Также ст.24.2 КоАП РФ практически повторяет данную норму, кроме того, гарантируя лицам, участвующим в производстве по делу, но не владеющим языком судопроизводства объясняться на родном языке и пользоваться услугами переводчика.

Принцип самостоятельности принятия решения по делу и принцип независимости судей. Независимости судей провозглашена в ст.120 Конституции РФ. А принцип самостоятельности принятия решения всеми субъектами административной юрисдикции закреплен в ст.26.11 КоАП РФ, в соответствии с которой субъекты, осуществляющие производство по делу, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению.

Принцип презумпции невиновности – один из важнейших принципов. Каждый обвиняемый в совершении правонарушения

считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке, неустранимые сомнения виновности лица толкуются в его пользу.

Принцип непосредственности и устности процесса. Эти принципы отражены в ряде статей КоАП РФ, согласно которым при рассмотрении дела используются доказательства, оглашается протокол, заслушиваются лица, участвующие в деле и т.д. То есть, предусмотрено получение доказательств из первоисточника, а методом их исследования является устное общения с участником процесса.

Принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело. Он вытекает из ст. 19 Конституции РФ, где говорится о том, что все равны перед законом и судом, независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, социального и имущественного положения и т.д. Ст. 1.4 КоАП РФ практически идентично отражает данный принцип.

Мнения многих учёных по поводу определения общих принципов административного процесса схожи, чего нельзя сказать о частных принципах. Некоторые теоретики вообще не признают данную классификацию принципов административного процесса. Но те учёные, которые выделяют частные принципы, относят к ним следующие:

- принцип оперативности (быстроты) и экономичности процесса, он является следствием оперативности. Действующее законодательство в ряде случаев устанавливает точные сроки, в течение которых, дело должно быть рассмотрено. Принцип экономич-

ности выделяют некоторые учёные, которые определяют его построением системы субъектов административной юрисдикции, когда одни лица рассматривают дела «на общественных началах» (комиссии по делам несовершеннолетних и др.), а другие - «по совместительству» (различные должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорные функции)¹.

- принцип соразмерности: общая свобода действий гражданина может быть ограничена лишь настолько, насколько это необходимо для достижения преследуемой в интересах общества цели. Предписанные для достижения этой цели меры должны быть минимально обременительными;

- принцип расследования: гражданин не обязан доказывать те или иные обстоятельства или факты интересующие орган власти, который должен сам выяснять все необходимые сведения. Гражданин в подаваемых заявлениях обязан лишь утверждать некие факты и орган не может требовать подтверждения их достоверности при помощи не предусмотренных законом документов;

- запрет сверхформализма: если гражданин не соблюдает форму (при подаче какого-либо заявления), это не должно быть поводом для отказа принять от него заявление, если цель, преследуемая формой, может быть достигнута и без ее соблюдения и др.

Административная деятельность осуществляется непрерывно. Это проявляется в последовательном повторении одних и тех же стадии процесса. Поэтому важнейшей особенностью процесса яв-

¹ Якимов А.Ю. Принципы административного юрисдикционного процесса // Государство и право .- 1999.- №25

ляется стадийность: они состоят из стадий, имеют ярко выраженный циклический характер. Стадии следуют одна за другой, и предыдущая подготавливает следующую.

Стадия - это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата. Каждая стадия характеризуется специфической непосредственной целью, специфическим составом субъектов, собираемой и используемой информацией, составляемыми документами, принимаемыми решениями и совершаемыми действиями.

Различие между юридическим процессом и юридическим производством проявляется и в стадиях правоприменительной деятельности. Поэтому под стадией можно понимать обособленную часть, как юридического процесса, так и соответствующей процедуры¹, однако их содержание, естественно, отличается, поэтому в юридической литературе предлагается выделение двух разновидностей стадии.

Так, А.П. Коренев выделяет стадию как совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций и стадию «юридического характера». Похожим образом поступают и другие авторы, различающие стадию логической последовательности, представляющую собой относительно замкнутую самостоятельную систему мыслительных операций, протекающих во времени и направленных на право вое разрешение сложившейся ситуации, и стадию функционального назначения, которая является отдельной

¹ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство.// Государство и право. - 1999. - №23.

частью производства, характеризующейся наличием круга непосредственных специфических задач.

Что касается стадий правоприменительного процесса, то к ним традиционно относятся: установление фактических обстоятельств (фактической основы дела); выбор и анализ норм права (установление юридической основы дела); решение дела, выраженное в акте применения права.

Существуют и несколько отличные точки зрения. Например, А.П.Коренев полагает, что отдельной (третьей) стадией правоприменительного процесса является уяснение смысла и содержания административно-правовой нормы, т.е. ее толкование, а последнюю (пятую) стадию составляют действия по обеспечению практического исполнения решения.

По мнению С.С. Алексеева, выделение дополнительной стадии, связанной с анализом правовой нормы, оправданно лишь в случае осуществления правоисполнительных действий при пробелах в праве. Что касается исполнительных действий, то в определенной части они неотделимы от стадии решения дела, выраженного в правоприменительном акте, а дополнительные действия по организации исполнения данного акта нередко представляют собой самостоятельную правоприменительную деятельность.

Тема 3. Административно-процедурное производство. Соотношение с административно-юрисдикционным производством

Под административно-процедурным производством понимается совокупность разнообразных управленческих действий бесспорного характера, в рамках которых происходит как реализация исполнительной власти, так и реализация гражданами, объединениями граждан, учреждениями, предприятиями, организациями их административно-правового статуса.

Под административно-юрисдикционным производством понимается административно-процессуальная деятельность, осуществляемая во внесудебном либо в судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и (или) применения административно-принудительных мер.

Административно-процедурное производство и административно-юрисдикционное производство являются видами административного процесса и по этой причине имеют как общие, так и отличительные черты. Наиболее характерные из них приведены в таблице 1.

Таблица 1

Виды производств	Процедурное производство	Юрисдикционное производство
Критерии сравнения		
1. Общие признаки:		
Отношение к административному процессу	Вид административного процесса	Вид административного процесса
Порядок рассмотрения индивидуальных административных дел	Преимущественно внесудебный	Преимущественно внесудебный
Правовое регулирование производства	Административно-процессуальные нормы	Административно-процессуальные нормы
Основной способ реализации	Административно-процессуальные правовые отношения	Административно-процессуальные правовые отношения
Наличие определенного порядка (правил), которыми следует руководствоваться при разрешении индивидуальных административных дел	Да	Да
Наличие стадий производства	Да	Да

Продолжение таблицы 1

Принципы производства	Общие для административного процесса	Общие для административного процесса
2. Отличительные признаки:		
Основание (предмет) производства	Индивидуальное административное дело бесспорного характера	Индивидуальный административно-правовой спор
Достижимый результат	Удовлетворение законных интересов физических и юридических лиц. Обеспечение эффективной работы управленческого аппарата.	Необходимость применения административно-правового принуждения, не носящего характера административной ответственности. Разрешение индивидуально-правового спора. Обеспечение должного порядка в сфере государственного управления.
Инициаторы производств	Чаще всего - управляемая сторона (объекты государственного управления), реже – управляющая сторона (субъекты государственного управления).	Управляющая сторона административно-правовых отношений (субъекты государственного управления). Исключение – производство по жалобам (инициатором выступает управляемая сторона, т.е. объект государственного управления).

Продолжение таблицы 1

Наличие правовой оценки поведения сторон производства	Нет	Да
Возможность или необходимость применения мер административно-правового принуждения	Нет	Да

Наибольшую сложность в науке административного права представляет выделение видов административно-процедурного производства. Это обусловлено в первую очередь тем, что закрепленные административными правовыми нормами статусные элементы (права, свободы, законные интересы, гарантии, обязанности и др.) субъектов административного права должны иметь административно-правовой механизм их реализации. По большому счету не следует принимать материальные нормы административного права, реализация которых не была бы обеспечена действующими или возможными административно-процессуальными нормами. Большое количество административно-материальных норм, которые необходимо реализовывать, обуславливает наличие многообразия видов административно-процедурных производств. Именно поэтому структура административно-процедурного процесса не четко установлена. Чаще всего ученые-административисты предлагают собст-

венное видение входящих в указанный процесс элементов (например, С.Н. Манохина, И.В. Панова, В.Д. Сорокин и др.).

Можно отметить, что в структуре административно-процедурного процесса четко выделяются производства *правотворческие* (это единственное производство, связанное с правотворчеством в процессе государственного управления), а также *правоприменительные*.

К *правоприменительным производствам* в рамках административно-процедурного процесса относятся:

- поощрительное производство,
- производства по предложениям и заявлениям граждан,
- регистрационное производство,
- лицензионно- разрешительное производство,
- аттестационное производство,
- аккредитационное производство,
- поощрительное и др.

Кроме того, процедурный характер имеют многочисленные контрольно-надзорные производства.

Лицензионно-разрешительное производство представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами процедуру получения юридическими лицами и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, лицензии, а физическими лицами - разрешения. По своей сути оно является институтом административного процесса.

Лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Виды деятельности, на осуществление которых требуется наличие лицензии, определяются Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ и их перечень ограничен.

К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации, окружающей среде и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. Вид деятельности, на осуществление которого предоставлена лицензия, может выполняться только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

¹ Собрание законодательства РФ.-2011. -№ 19. –Ст.2716.

В срок, не превышающий сорока пяти рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении. Решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении оформляется приказом (распоряжением) лицензирующего органа. В случае принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии она оформляется одновременно с приказом (распоряжением). Лицензия предоставляется на каждый вид деятельности и действует бессрочно. Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, на всей территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, со дня, следующего за днем принятия решения о предоставлении лицензии. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта Российской Федерации, может осуществляться на территориях других субъектов Российской Федерации при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответ-

ствующих субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Лицензирование в настоящее время является одной из самых распространенных форм разрешительной системы, но не единственной.

Разрешительные процедуры широко применяются, например, органами Министерства внутренних дел РФ, так как они тесно связаны с обеспечением безопасности и охраны общественного порядка.

Лицензионно-разрешительное производство проходит ряд стадий, которые как совокупность процессуальных действий различаются непосредственными целями и задачами; особым кругом участников и спецификой их административно-правового статуса; комплексом процессуальных действий; кругом юридических фактов; правовыми результатами и их процессуальным оформлением.

Первой стадией является анализ ситуации, в ходе которой регистрируется заявление, проверяется наличие установленных документов, собирается и обобщается другая необходимая информация (проводится экспертиза, проверяется, например, наличие специальных условий для хранения оружия и т.д.).

Следующая стадия – принятие управленческого решения (приказа, распоряжения). Решения носят правовой характер и являются обязательными, в них выражается воля субъекта власти.

Важной стадией является исполнение принятого решения – выдача заявителю лицензии (разрешения) либо официальное со-

общение ему об отказе удовлетворить заявление с указанием конкретных оснований. В этом случае возможна стадия обжалования принятого решения.

Кроме того, обязательной стадией данного вида производства является последующий контроль и надзор.

Регистрационное производство представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами процедуру оформления регистрации, то есть акта официального признания законности соответствующих действий. Регистрация -это способ охраны правопорядка, применяемый путем признания права заинтересованного лица на какое-либо социальное благо и записи об этом в специальном государственном документе. Этот институт административного процесса достаточно разнообразен, регулируется различными законами и подзаконными актами, реализуется различными субъектами исполнительной власти и другими уполномоченными органами.

Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ устанавливает, что государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Проведенная государственная регистрация возникновения и перехода прав на не-

¹ Собрание законодательства РФ. -1997. - № 30. – Ст. 3594.

движимое имущество удостоверяется по выбору правообладателя свидетельством о государственной регистрации прав или выпиской из Единого государственного реестра прав. При этом свидетельство о государственной регистрации прав оформляется только в форме документа на бумажном носителе.

Проведенная государственная регистрация договоров и иных сделок удостоверяется посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки. При этом специальная регистрационная надпись на документе, выражающем содержание сделки и представленном в форме электронного документа, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью государственного регистратора.

Данный вид производства осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации и ее территориальными органами.

Достаточно разнообразны регистрационные функции у Министерства юстиции Российской Федерации (государственная регистрация общественных объединений граждан, политических партий, актов гражданского состояния, нормативных правовых актов органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и другие).

Стадиями данного вида процедурного производства являются; принятие заявления с необходимыми документами и его фиксация; рассмотрение заявления уполномоченным органом (должностным лицом) и принятие решения; выдача документа о регистра-

ции (отказ в выдаче документа и возможность обжалования этого решения).

Таким образом, лицензионно-разрешительное и регистрационное производства служат целям обеспечения законности в сфере государственного управления и одновременно целям гарантирования прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также различного рода негосударственных образований.

Производство по принятию правовых актов управления представляет особую значимость, так как правовые акты управления являются основной правовой формой реализации исполнительной власти и реализуют ее правотворческую функцию.

В административном законодательстве находят закрепление следующие стадии указанной процедуры:

- подготовка проекта нормативно-правового акта;
- рассмотрение проекта нормативно-правового акта и принятие нормативно-правового акта;
- государственная регистрация нормативно-правового акта;
- опубликование и вступление в силу нормативно-правового акта.

Каждая стадия имеет собственных субъектов, характеризуется собственной совокупностью прав и обязанностей участников стадии, принципами и четко закрепленными правилами деятельности. Рассмотрим данный вид административно-процедурного производства на примере производства по принятию правовых актов Правительства Российской Федерации.

Проекты правовых актов Правительства РФ вносятся и рассматриваются в соответствии с положениями Регламента Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Стадия подготовки проектов актов. Проекты актов вносятся в Правительство с пояснительной запиской, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений.

Проекты актов Правительства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации до внесения их в Правительство. Предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

Проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию:

с федеральными министрами (их заместителями) - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих мини-

стерств и к сферам деятельности находящихся в их ведении иных федеральных органов исполнительной власти;

с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности этих органов;

при необходимости - с другими государственными органами и иными организациями.

Проекты актов (их копии) визируются не более чем в 10-дневный срок с даты их поступления на согласование. В случае неполучения завизированного согласующим органом проекта акта в 3-дневный срок с даты истечения установленного для согласования срока проект акта может быть внесен в Правительство без согласований.

Проекты актов Правительства, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), после их согласования до внесения в Правительство направляются в Министерство юстиции Российской Федерации на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу. По результатам указанных экспертиз Министерство юстиции Российской Федерации дает соответствующие заключения.

Проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных вне-

бюджетных фондов, направляются на заключение в Министерство финансов Российской Федерации. В заключении Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

Проекты актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство экономического развития Российской Федерации. Министерство экономического развития Российской Федерации в заключении дает оценку влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Заключения подписываются соответствующими федеральными министрами или их заместителями и представляются в 7-дневный срок с даты поступления проектов актов. По договоренности между соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями может быть установлен иной срок подготовки заключений, который для наиболее объемных и сложных проектов актов не может превышать 30 дней.

Стадия рассмотрения проектов актов в Правительстве. Проекты актов с соответствующими экспертными заключениями рассматриваются заместителями Председателя Правительства (в

соответствии с распределением обязанностей) и представляются Заместителем Председателя Правительства - Руководителем Аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства. По результатам рассмотрения проектов актов Председателем Правительства или его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей) проекты могут быть возвращены внесшим их руководителям федеральных органов исполнительной власти для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

Заместитель Председателя Правительства - Руководитель Аппарата Правительства (лицо, исполняющее его обязанности) проставляет дату в подписанных Председателем Правительства актах Правительства, подтверждает их подлинность своей визой и организует их выпуск.

Стадия опубликования и вступления в силу. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» акты Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства РФ в течение 10 дней после дня их подписания, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. В актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

В *административно-юрисдикционном* производстве традиционно выделяют следующие его виды: производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам. В литературе продолжается полемика о производстве по привлечению физических лиц к материальной ответственности по административному праву. В частности Л.Н. Бахрах считает, что данное производство является восстановительным и к юрисдикционному производству не относится. Это не совсем бесспорное утверждение. Действительно, не вызывает сомнения отнесение к юрисдикционному производству производств по делам об административных правонарушениях и по привлечению физических лиц к дисциплинарной ответственности по административному праву: в них налицо два основных при-

знака – наличие административно-правового спора и возможные негативные последствия его разрешения.

Производство по жалобам и по привлечению физических лиц к материальной ответственности по административному праву в своей основе также имеют административно-правовой спор, но его правовая природа отличается от юридической природы ранее указанных производств (их основу составляют нарушения субъективного права граждан, публичного права объединений граждан и права собственности государства, а основным механизмом разрешения административно-правового спора является не установленное административно-правовыми нормами наказание физических (юридических) лиц, а административно-правовое восстановление нарушенного права).

На наш взгляд и одна, и другая группы юрисдикционных производств являются сторонами, гранями одного и того же процесса – процесса реализации правоохранительной функции административного права.

Тема 4. Дисциплинарное производство.

Материальное производство.

Производство по жалобам граждан

Дисциплинарное производство. Под дисциплинарной ответственностью понимается наложение дисциплинарных взысканий на основе правовых норм субъектами дисциплинарной власти на членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения¹.

Дисциплинарная ответственность по административному праву является важной составляющей дисциплинарно-правового принуждения и разновидностью юридической ответственности. По своей сущности она представляет собой урегулированную нормами административного права обязанность определенных категорий физических лиц нести за совершение дисциплинарного проступка (в определенных законом случаях и за совершение административного правонарушения) дисциплинарного взыскания.

Под «определенными категориями физических лиц» следует понимать три их группы: государственных служащих, обучающихся и лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания при исполнении административного наказания в виде административного ареста, и т.п.).

¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Учебное пособие. - М., «Юриспруденция», 1999. - С.92.

Под дисциплинарным проступком понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица, выражающееся в нарушении дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности.

Виновным в совершении дисциплинарного проступка признается физическое лицо (вменяемое, возраст для которого определяется федеральным законом), совершившие противоправное действие (бездействие) умышленно или по неосторожности.

Дисциплинарный проступок признается совершенным умышленно, если лицо осознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желало наступления этих последствий либо не желало наступления вредных последствий, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично.

Дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий либо не предвидело возможности наступления вредных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

Привлекаемый к дисциплинарной ответственности не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности привлекаемого к дисциплинарной ответственности, толкуются в его пользу.

Понятие «дисциплина» в законах и иных нормативно-правовых актах, содержащих административно-правовые нормы о дисциплинарном принуждении, однозначно не закреплено. В ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится о «служебной дисциплине», то есть об обязательном соблюдении государственным гражданским служащим служебного распорядка государственного органа и должностного регламента. В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - ДУ ВС РФ), утвержденным Указом Президента РФ от 10 ноября 2007г. № 1495, дается понятие «воинской дисциплины» как строгого и точного соблюдения всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, общевойсковыми уставами и приказами командиров (начальников). Понятие «правоохранительной дисциплины» в едином нормативно-правовом акте не содержится.

Другим основанием привлечения милитаризованных государственных служащих к дисциплинарной ответственности является совершение ими административного правонарушения, за исключением правонарушений, прямо предусмотренных в статье 2.5 КоАП РФ. Это же правило распространяется и на граждан, призванных на военные сборы. Вместе с тем данное основание явля-

ется дискуссионным, так как в перечне грубых дисциплинарных проступков, закрепленных в Приложении №7 к ДУ ВС РФ, административное правонарушение, за которое военнослужащий в соответствии с КоАП РФ несет дисциплинарную ответственность, считается грубым дисциплинарным проступком.

Дисциплинарное взыскание является установленной государством мерой ответственности за дисциплинарный проступок и применяется в целях общей и частной превенции правонарушения¹. По своей сути оно является карательной санкцией, а его виды и размер определяются законами, указами Президента Российской Федерации, дисциплинарными уставами и другими правовыми актами.

Дисциплинарное взыскание ухудшает правовое положение наказанного, на определенное время создает для него состояние наказанности в моральном плане (замечание, выговор), в материальном плане (понижение в должности, в воинском и специальном звании, увольнение с государственной службы, исключение из числа студентов и т.п.), в физическом плане (дисциплинарный арест).

К общим правилам применения дисциплинарных взысканий относятся: за один дисциплинарный проступок может быть наложено одно дисциплинарное взыскание; лицо, привлекаемое к дисциплинарной ответственности, имеет право давать объяснения, представлять доказательства, пользоваться юридической помо-

¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Учебное пособие. - М., «Юриспруденция», 1999. - С.95.

щью, знакомиться по окончании разбирательства со всеми материалами о дисциплинарном проступке, обжаловать решение о наложении дисциплинарного взыскания; при наложении дисциплинарного взыскания учитывается характер проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность правонарушителя, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность и обстоятельства, ее отягчающие.

Механизм учета факторов при принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания детально закреплен в отношении военнослужащих в Федеральном законе от 27 мая 1998г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ДУ ВС РФ, но может и, как представляется, должен применяться к другим субъектам дисциплинарной ответственности. Прежде всего, это относится к закреплению в иных нормативных правовых актах обстоятельств, исключающих дисциплинарную ответственность, смягчающих ее либо отягчающих, а также механизма принятия иных мер при незначительности дисциплинарного проступка. Исключить дисциплинарную ответственность могут следующие обстоятельства:

- отсутствие события дисциплинарного проступка;
- если действие (бездействие) не является противоправным или виновным, в том числе, если оно совершено вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства;
- если за этот дисциплинарный проступок лицо уже подвергалось дисциплинарной ответственности;

- истечение срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности;

- отмена или признание утратившим силу федерального закона либо его положения, предусматривающего дисциплинарную ответственность за совершенное противоправное действие (бездействие).

Обстоятельствами, смягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

- раскаяние лица, совершившего дисциплинарный проступок;
- добровольное сообщение о совершенном дисциплинарном проступке;

- предотвращение лицом, совершившим дисциплинарный проступок, вредных последствий дисциплинарного проступка, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

- совершение дисциплинарного проступка в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств и другие.

Обстоятельствами, отягчающими дисциплинарную ответственность, признаются:

- продолжение противоправного действия (бездействия), несмотря на требование прекратить его;

- повторное совершение такого же дисциплинарного проступка, если за первый дисциплинарный проступок, уже применялось дисциплинарное взыскание и оно в установленном порядке не снято;

- совершение двух и более дисциплинарных проступков, ни за один из которых не было применено дисциплинарное взыскание, а также совершение одного действия (бездействия), содержащего признаки двух и более дисциплинарных проступков;

- совершение дисциплинарного проступка в состоянии опьянения.

При малозначительности совершенного дисциплинарного проступка субъект дисциплинарной юрисдикции, рассматривающий материалы о дисциплинарном проступке, вправе освободить лицо, совершившего дисциплинарный проступок, от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Новеллой в законодательстве являются меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке. Наиболее полно они закреплены в военном законодательстве.

В целях пресечения дисциплинарного проступка, установления личности нарушителя, а также подготовки материалов о дисциплинарном проступке и обеспечения своевременного и правильного их рассмотрения к гражданину могут быть применены следующие меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке:

- доставление;
- задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военном служащем или гражданине, призванном на военные сборы, досмотр транспортного средства;

- изъятие вещей и документов;
- временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей;
- отстранение от управления транспортным средством;
- медицинское освидетельствование.

О применении меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке составляется протокол.

Исходя из анализа действующих правовых норм, теоретических положений о стадиях процессуальной деятельности в дисциплинарном производстве можно различить четыре стадии: служебное разбирательство (расследование); рассмотрение дисциплинарного дела; пересмотр дела; исполнение наложенного дисциплинарного взыскания.

По каждому факту совершения дисциплинарного проступка проводится служебное расследование (разбирательство). Оно проводится самим руководителем либо по его поручению другим лицом. При этом, например, воинское звание или специальное звание этого лица не может быть ниже воинского звания или специального звания лица, в отношении которого проводится разбирательство.

Служебное расследование (разбирательство) не начинается, а начатое прекращается в случае, если установлено хотя бы одно из обстоятельств, исключающих дисциплинарную ответственность.

Срок служебного расследования (разбирательства) различен. Так для военнослужащих он не должен превышать 10 суток с момента, когда командиру стало известно о совершении военнотру-

жащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка.

В ходе разбирательства должны быть собраны доказательства, на основании которых могут быть установлены обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении лица к дисциплинарной ответственности. Служебное расследование (разбирательство), как правило, проводится с составлением письменных документов, включая письменное объяснение правонарушителя, но может для милитаризованных государственных служащих в отдельных случаях проводиться устно. При совершении лицом грубого дисциплинарного проступка письменный вариант является обязательным и его итогом служит письменный документ на имя лица, принявшего решение о проведении служебной проверки (разбирательства), которыми являются служебные записки, рапорта, протокола о грубом дисциплинарном проступке с приложением полученных в ходе проверки материалов.

Рассмотрение материалов о дисциплинарном проступке проводится немедленно, но не позднее 10 суток. Правовыми актами устанавливаются и другие сроки привлечения к дисциплинарной ответственности. Итогом рассмотрения является принятие правового акта о наложении дисциплинарного взыскания, чаще всего таким актом является приказ уполномоченного субъекта дисциплинарной юрисдикции. До лица, на которое наложено дисциплинарное взыскание, этот акт доводится под роспись. В случае наложения дисциплинарного взыскания устно (для милитаризованных государственных

служащих) правовой акт не принимается, но факт наложения дисциплинарного взыскания фиксируется. При наложении дисциплинарного взыскания на военнослужащих в виде дисциплинарного ареста решение принимается судьей военного суда гарнизона.

Субъект дисциплинарной юрисдикции вправе принять и иные решения: вообще не реагировать на деяние, признав это нецелесообразным или признав лицо невиновным; ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности или применить другие средства, не являющимися дисциплинарными взысканиями; направить материал на рассмотрение общественности; направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса об ответственности (например, декан- ректору); направить материал в орган, уполномоченный возбудить уголовное дело.

Наложённое дисциплинарное взыскание может быть обжаловано вышестоящему в порядке подчинения руководителю либо в суд. Кроме того, изменить или отменить приказ может и его автор. Исполнение дисциплинарного взыскания должно быть начато до истечения срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Если исполнение дисциплинарного взыскания в указанный срок не начато, то оно не исполняется.

Исполнение дисциплинарного взыскания прекращается досрочно в случаях:

- отмены решения о применении дисциплинарного взыскания;
- отмены или признания утратившим силу федерального закона либо его положения, предусматривающего дисциплинарную ответственность.

За дисциплинарный проступок к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, могут, например, применяться следующие виды дисциплинарных взысканий:

- выговор;
- строгий выговор;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег;
- лишение нагрудного знака отличника;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- снижение в воинской должности;
- снижение в воинском звании на одну ступень;
- снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности;
- досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта;
- отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования;
- отчисление с военных сборов;
- дисциплинарный арест.

Дисциплинарный арест является крайней мерой дисциплинарного воздействия и заключается в содержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в условиях изоляции на гарнизонной либо войсковой (корабельной) гауптвахте.

Дисциплинарный арест применяется к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, лишь в исключи-

тельных случаях и только за совершенный им грубый дисциплинарный проступок. При этом, если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то дисциплинарный арест может быть применен только в том случае, когда за такое административное правонарушение КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

Дисциплинарный арест назначается на срок до 30 суток за один или несколько грубых дисциплинарных проступков. Если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то срок дисциплинарного ареста устанавливается в пределах срока административного ареста, установленного за такое административное правонарушение Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Дисциплинарный арест за несколько грубых дисциплинарных проступков назначается путем поглощения менее строгого дисциплинарного взыскания более строгим либо путем частичного или полного сложения сроков ареста.

Дисциплинарный арест за грубый дисциплинарный проступок, совершенный в период отбывания дисциплинарного ареста, назначается путем частичного или полного сложения сроков ареста. В этом случае непрерывный срок нахождения военнослужащего под дисциплинарным арестом не должен превышать 45 суток.

В срок дисциплинарного ареста засчитывается срок задержания военнослужащего или гражданина, призванного на военные

сборы, если такая мера обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке была применена к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, в связи с совершением им дисциплинарного проступка, за который назначен дисциплинарный арест.

Во время отбывания дисциплинарного ареста военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может быть исключен из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы (отчислением с военных сборов или окончанием военных сборов), за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе, а военнослужащий, проходящий военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно, военнослужащий, проходящий военную службу по призыву, или гражданин, призванный на военные сборы, - также за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе.

Дисциплинарный арест назначается судьей гарнизонного военного суда.

Полномочия командиров по применению дисциплинарных взысканий, за исключением дисциплинарного ареста, а также порядок учета и снятия дисциплинарных взысканий, в том числе дисциплинарного ареста, определяются общевойсковыми уставами.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих регламентируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». За совершение дисциплинарного проступка представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом «О государственной гражданской службе» и Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в соответствии со ст. 59.1 ФЗ «О государственной гражданской службе» налагаются следующие взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Кроме того в соответствии со ст. 59.2 ФЗ «О государственной гражданской службе» возможно увольнение государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

По общему правилу до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка, которая должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. При этом представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

Материальная ответственность по административному праву. По мнению Д.Н. Бахраха административная и дисциплинарная ответственность являются карательными санкциями, применяемыми с целью общей и частной превенции правонарушений, а материальная ответственность является восстановительной санкцией для возмещения государству имущественного ущерба. Материальная ответственность является разновидностью дисциплинарного принуждения наряду с дисциплинарной ответственностью и иными мерами дисциплинарного воздействия по нормам административного права.

В законодательстве закреплены две категории граждан, которые привлекаются к материальной ответственности по административному праву: военнослужащие и граждане, призванные на во-

енные сборы. Производство по привлечению указанных лиц к материальной ответственности является административно-юрисдикционным, так как посредством его в административном порядке разрешается административно-правовой спор между военнослужащим, причинившим государству (воинской части) материальный ущерб и государством в лице уполномоченных командиров (начальников) в рамках конкретного государственно-служебного правоотношения. Подобная позиция подкреплена законодателем в ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: материальная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности наряду с дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственностью.

Анализ нормативных правовых актов позволяет выделить два механизма привлечения физических лиц к материальной ответственности с применением норм административного права: «усеченный» и полный.

Под усеченным механизмом понимается тот, в соответствии с которым выявление факта причинения имущественного ущерба, его размера, виновных лиц и его процессуальное закрепление осуществляется по нормам административного права, а принятие решения, его обжалование и исполнение осуществляется по нормам гражданского судопроизводства (гражданского процессуального законодательства). Примером, закрепляющим этот механизм, являются правовые нормы, которые содержатся в ч. 1 и 2 ст. 4.7 КоАП РФ, в ч. 2

и 3 ст. 8 Федерального закона от 12 июля 1999г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих». С помощью данного механизма привлекаются к материальной ответственности лица, отбывающие в специальных местах административное наказание в виде административного ареста, и др.

Под полным механизмом понимается тот, в соответствии с которым выявление факта причинения имущественного ущерба государству (воинской части), его размера, виновных лиц, процессуальное закрепление, принятие решения, его обжалование и исполнение урегулировано нормами административного права. Его единственным примером является механизм, закрепленный в ч. 1 ст. 8 ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Для привлечения военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к материальной ответственности по административному праву необходимо наличие следующих факторов: а) наличие реального ущерба, причиненного имуществу воинской части; б) ущерб причинен виновно; в) ущерб причинен только при исполнении обязанностей военной службы; г) между действием (бездействием) и причиненным ущербом имеется причинная связь; д) размер причиненного ущерба не должен превышать одного оклада месячного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

При этом следует подчеркнуть, что привлечение военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к материальной ответственности по административному праву не зави-

сит от формы вины, а зависит только от размера причиненного ущерба и размера его денежного довольствия. Так, согласно ч. 1 ст. 4 ФЗ «О статусе военнослужащих» за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы они несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Это означает, что если ущерб воинской части не превышает указанной суммы, то они будут привлекаться к материальной ответственности по административному праву; если же ущерб превысит указанную сумму, то они будут привлекаться к материальной ответственности судьей по нормам гражданского судопроизводства («усеченный» механизм).

Производство по привлечению военнослужащих и лиц, призванных на военные сборы к материальной ответственности по административному праву включает в себя четыре стадии: а) административное расследование; б) рассмотрение командиром (начальником) материалов дела и принятие решения; в) обжалование (пересмотр) решения по делу; г) исполнение решения по делу.

При обнаружения ущерба, причиненного воинской части, проводится административное расследование. Оно назначается непосредственным командиром (начальником), имеющим право издавать приказы, в целях установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. В случае, если причины ущерба, его размер и виновные лица могут быть установлены в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим или гражданином, при-

званным на военные сборы, дисциплинарного проступка вместо административного расследования может проводиться указанное разбирательство в соответствии со ст. 28.8 ФЗ «О статусе военнослужащих» и ст. 81 ДУ ВС РФ. Административное расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размеры и виновные лица установлены судом, в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Срок проведения административного расследования не должен превышать одного месяца, но он может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) но не более чем на один месяц.

Подробно процедура административного расследования была рассмотрена впервые Д. М. Овсянко¹, а с учетом современного законодательства А. М. Кудашкиным² и другими авторами.

Приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба, размер которого не превышает одного оклада денежного содержания, может быть обжалован как в административном, так и в судебном порядке.

В случае отмены приказа, удержанные денежные средства возвращаются военнослужащему.

¹ Овсянко Д.М. Административное расследование. - М., Воениздат. - 1964.

² Кудашкин А.М. Материальная ответственность военнослужащих // Российская юстиция. - 2000. - № 6. - С.45-47.

Взыскание суммы ущерба может быть обращено только на не выплаченное денежное довольствие военнослужащего и не может быть обращено на ранее полученные им денежные суммы и на его имущество.

Производство по жалобам граждан. Институт права граждан на жалобу является частью права граждан на обращение и представляет собой совокупность материальных и процессуальных административных норм, закрепляющих и развивающих конституционные права на граждан на обращения лично и коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), на защиту своих интересов любым, не запрещенным законом способом (ст. 43 Конституции РФ).

Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Право на жалобу является абсолютным, неограниченным и не отчуждаемым правом гражданина. Этому праву граждан корреспондируется обязанность государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц принимать граждан, принимать обращения, регистрировать их, рассматривать жалобы издавать на них своевременные ответы.

В настоящее время реализация права на жалобу регулируется несколькими законами, каждый из которых отражает различные грани, стороны этого производства.

В систему законодательства входит Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Он регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией РФ права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан указанными органами и их должностными лицами.

Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года в редакции федерального закона от 14 декабря 1995 года №197-ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» регулирует правоотношения, связанные с рассмотрением жалоб на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме: действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ; действия (решения), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Оба закона выделяют так называемую общую административную жалобу. Общая административная жалоба характеризуется следующими особенностями:

- право на жалобу не ограничено по содержанию, т.е. могут быть обжалованы незаконные, нецелесообразные и аморальные действия и бездействие, индивидуальные и нормативные акты в различных сферах;

- по форме жалоба может быть устной или письменной, индивидуальной или коллективной;
- объект обжалования - неправильное, по мнению гражданина, действие или бездействие любого работника государственных и муниципальных органов;
- не ограничен круг лиц, имеющих право подавать жалобу;
- запрещается направление жалобы на рассмотрение того органа, должностного лица, государственного, муниципального служащего, на действия или бездействие которого подана жалоба;
- подача такой жалобы не ограничена количеством по одному поводу и перечень органов, куда может быть направлена жалоба, также не ограничен;
- срок рассмотрения такой жалобы составляет один месяц, но в оговоренных законом случаях может быть продлен с обязательным извещением об этом лица, подавшего жалобу.

Помимо общей административной жалобы в литературе выделяется специальная административная жалоба. По общему правилу она дополняет право на общую административную жалобу. Ее основания и порядок разрешения регламентируются особыми административными правовыми актами: Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Дисциплинарным Уставом Вооруженных Сил РФ и т.д.

Специальная административная жалоба характеризуется следующими признаками:

- наличие специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения;

- особыми основаниями для обжалования, указанными в нормативном акте;
- определением в качестве субъектов обжалования только лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей;
- установлением лишь письменной формы жалобы;
- специальными сроками подачи жалобы и более краткими сроками ее рассмотрения;
- особенностями процедуры рассмотрения отдельных видов жалоб;
- юридическими последствиями подачи жалобы (например, приостановление исполнения отдельных видов административных наказаний).

Юридическим фактом для возбуждения данного вида административно-юрисдикционного производства является подача жалобы. Однако в целях недопущения злоупотребления правом в ст. 11 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» законодатель закрепил ряд оснований для оставления жалобы без рассмотрения: если в письменном обращении не указана фамилия обратившегося гражданина и его адрес (анонимная жалоба); в обращении обжалуется судебное решение; в жалобе содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью или имуществу должностного лица, а также членам его семьи; если письменная жалоба не поддается прочтению; если в жалобе указан вопрос, на которые гражданину многократно давались письменные ответы.

В производстве по общим административным жалобам выделяются четыре группы однородных отношений, которые и образуют систему стадий данного вида юрисдикционного производства.

Первая из них – это стадия первичной обработки жалобы и полученных с ней документов. Ее содержание составляют: регистрация письменного или устного обращения (не более трех дней с момента поступления); определение компетенционной принадлежности; направление жалобы в иной государственный орган или орган местного самоуправления, если решение вопросов не входят в компетенцию и уведомление об этом лицо, подавшее жалобу; возвращение жалобы гражданину с разъяснением его права обратиться в суд, если имеется запрет на направление ее в другой орган (запрещается направлять жалобу на рассмотрение в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, чьи действия или бездействие обжалуются).

Вторая стадия – проверка жалобы (анализ ситуации). Цель данной стадии состоит в проверке информации, содержащейся в жалобе и подготовка данных, которые необходимы для принятия законного и обоснованного решения по жалобе. Проверка может осуществляться любым не запрещенным законом способом – от официальных запросов в другие государственные органы, органы местного самоуправления до выездов на места, бесед с людьми и т.п. Помимо сбора и анализа фактической информации работа с жалобой на этой стадии предполагает тщательное изучение правовых норм,

имеющих отношение к делу. Иногда по результатам проверки составляются справки, содержащие выводы и предложения.

Третья стадия – принятие решения по жалобе - является основной, так принятое решение подводит итог уже проделанной работе. Решение по рассмотрению жалобы ожидает и лицо, которое ее подало. По этой причине законодатель определяет максимальный срок для принятия решения по жалобе в тридцать дней с момента ее регистрации. По результатам рассмотрения жалобы может быть принято одно из следующих решений: жалобу удовлетворить (нарушенное право восстановить); жалобу удовлетворить частично; в удовлетворении жалобы отказать (факты не нашли подтверждения, невозможность проверить факты и др.).

На четвертой стадии обеспечивается исполнение принятого решения.

Тема 5. Административное правонарушение и административная ответственность

Административная ответственность – одна из фундаментальных и системообразующих категорий административного права. Сегодня административная ответственность лежит в основе взаимоотношений государства и гражданина, в основе современного правового общества. Административная ответственность является необходимым стимулятором правомерного поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством.

В административно-правовой литературе административная ответственность рассматривается как: мера административно-правового принуждения; реакция государства на правонарушение; оценка (осуждение); наказание; реализация санкции; обязанность претерпевать лишения личного, имущественного, морального и организационного характера. Каждое понятие, с одной стороны, раскрывает отдельную грань института административной ответственности и, теоретически, может быть отражено в его определении, а с другой – обладает своими особенностями.

Несмотря на то, что глава 2 КоАП РФ носит название «Административная ответственность и административное правонарушение», законодатель не закрепил определение административной ответственности. В науке существуют различные точки зрения на определение данного понятия. В целом же, административная от-

ветственность представляет собой реализацию предусмотренных административным правом санкций, осуществляемую посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления различных видов административных наказаний в отношении правонарушителей.

Понятие административного правонарушения закреплено в ст. 2.1 КоАП РФ. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административное правонарушение характеризуется следующими признаками: общественная опасность, противоправность, виновность, наказуемость.

Исходным в характеристике административного правонарушения является понятие деяния. Это акт волевого поведения. Он включает в себе два аспекта поведения: действие либо бездействие. Более подробно деяние будет охарактеризовано далее при рассмотрении объективной стороны административного правонарушения.

По своей социальной значимости деяние является антиобщественным, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства. Какое деяние в рамках института административной ответственности является антиобщественным, определяется законодательством.

Следующим признаком в характеристике административного правонарушения является его общественная опасность. Во всяком правонарушении можно выделить два аспекта, определяющих характер и степень общественной опасности. Характер общественной опасности – это качественная определенность, отличительное свойство конкретного вида правонарушений. Степень общественной опасности указывает на интенсивность деяния: действие или бездействие, размер вреда, другие качества деяния. Степень общественной опасности весьма важна для отграничения административного правонарушения от уголовного преступления.

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права. Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать административного правонарушения и повлечь административную ответственность.

Виновность, как признак административного правонарушения характеризуется наличием вины, которая подробно рассматривается далее, при характеристике субъективной стороны административного правонарушения.

Важный признак административного правонарушения – его наказуемость. Конкретное действие либо бездействие может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признак административной наказуемости тесно связан с юридическими последствиями применения мер административной ответственности. Их суть состоит в том, что применение к правонарушителю административного наказания влечет для него состояние административной наказанности. Ст. 4.6. КоАП РФ установлено, что состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и аннулируется по его истечении автоматически. Повторное совершение административного правонарушения в состоянии административной наказанности может повлечь назначение более сурового административного наказания.

Признаки административного правонарушения необходимо отличать от его юридического состава. При наличии всех признаков административного правонарушения может отсутствовать его состав, что исключает законность привлечения лица к административной ответственности. Например, нарушение правил дорожного движения лицом, не достигшим 16-летнего возраста, означает совершение им административного правонарушения, но это лицо не подлежит административной ответственности, т.к. в его действии не состава административного правонарушения (субъектом административного правонарушения признается физическое лицо, достигшее на момент его совершения 16 лет).

С точки зрения состава административного правонарушения необходимо рассматривать его субъект, субъективную сторону, объект и объективную сторону.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые законом общественные отношения, на которые направлены противоправные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения. Административные правонарушения всегда связаны с нарушением установленных законом или иным подзаконным актом правил поведения физических и юридических лиц.

Согласно КоАП РФ, к родовому объекту правонарушения относятся виды жизнедеятельности граждан и деятельности юридических лиц в области:

защиты прав и законных интересов граждан и общества (гл. 5, 6);

охраны всех видов собственности, например частной, государственной и муниципальной (гл. 7);

охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8);

промышленности, строительства и энергетики (гл. 9);

сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10);

транспорта (гл. 11);

дорожного движения (гл. 12);

связи и информации (гл. 13);

предпринимательской деятельности (гл. 14);

финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (гл. 15);

таможенного дела (нарушения таможенных правил) (гл. 16);

посягательства на институты государственной власти, порядка управления общественного порядка и общественной безопасности (гл. 17, 19, 20);

защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ (гл. 18);

воинского учета (гл. 21).

Объективная сторона любого правонарушения (будь то уголовное преступление или административное правонарушение) выражается в деянии виновного лица (действии или бездействии), которое причиняет вред юридическим правоотношениям в сфере административного регулирования. Кроме того, в объективную сторону правонарушения помимо деяния включаются предмет, место и время, а также средства и способ совершения правонарушения.

Для объективной стороны административного правонарушения свойственно действие или бездействие виновного лица. Иначе будет отсутствовать само событие правонарушения. В свою очередь, это будет означать отсутствие и самого состава правонарушения, в связи с чем лицо, привлекаемое к административной ответственности, не понесет наказания.

Все составы правонарушений, предусмотренные административным законодательством, содержат указания на форму деяния виновного лица, хотя большинство правонарушений выражается в форме действия.

Анализ объективной стороны административного правонарушения предполагает выявление причинной связи между конкретным противоправным деянием и наступившими в результате него последствиями.

В зависимости от того, указаны ли в составе административного правонарушения в качестве квалифицирующего признака общественно опасные, вредные последствия, все составы подразделяются на формальные и материальные.

Формальным признается такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо конкретного общественно опасного, вредного последствия.

Материальный состав административного правонарушения включает в себя, помимо противоправного деяния, обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий.

Кроме указания на деяние субъекта административного правонарушения в статьях Особенной части КоАП РФ могут содержаться указания на такие критерии проступка, как: систематичность, моральное и этическое отношение лица к совершаемому деянию и т.д. Например, осуществление работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды с грубым нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ч. 3 ст. 8.40), или по форме меры ответственности - санкции: "лишение права за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом...." (ч. 1 ст. 3.8).

Данный аспект объективной стороны носит квалифицирующий характер, от которого зависит степень общественной опасности проступка виновного лица, и зачастую влияет на назначение более сурового наказания. Однако вопрос о квалификации грубости в правонарушении отдается на усмотрение должностного лица или органа, рассматривающего административные дела.

Предметом административного правонарушения являются имущество или имущественные права лица, совершающего административный проступок. Например, в области безопасности дорожного движения предметом правонарушения обычно является транспортное средство, которым пользуется виновное лицо.

Способом совершения правонарушения выступают те обстоятельства, посредством которых виновное лицо нарушило предписания федерального и регионального административного законодательства.

Время и место совершения правонарушения определяются временным промежутком, в течение которого совершено или совершается деяние, являющееся правонарушением, и дислокацией, где совершен конкретный административный поступок или наступили негативные последствия для охраняемых административным законодательством общественных правоотношений.

При рассмотрении вопроса о времени совершения правонарушения обязательно следует помнить основной принцип административного права, закрепленный в ст. 1.7 КоАП РФ, - действие законодательства об административных правонарушениях во вре-

мени: более "жесткий" закон не имеет обратной силы. Вследствие этого лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и в месте совершения административного правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего его, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Местом совершения административного правонарушения следует считать территорию РФ, а, в частности, отдельные ее части, например при нарушении режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4 КоАП РФ) местом совершения данного проступка является соответствующий пункт пропуска через нее.

Субъектом административного правонарушения является физическое или юридическое лицо.

КоАП РФ предусматривает возможность наступления административной ответственности для физических лиц, совершивших административные правонарушения, по достижении ими 16-летнего возраста.

Субъекты административной юрисдикции на всех стадиях административного процесса, в каждом конкретном случае должны удостовериться в личности лица, привлекаемого к административной ответственности, и в первую очередь уточнить его возраст. Данные о лице, в отношении которого возбуждено и рассматривается дело, требуется фиксировать в различных процессуальных документах, включая протоколы, постановления и определения по делу. Недостижение физическим лицом на момент совершения им противоправных действий требуемого по закону возраста исключает производство по делу либо ведет к его прекращению.

Кодекс закрепляет принцип рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних специальными органами, основной задачей которых является защита прав несовершеннолетних (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

КоАП РФ допускает возможность освобождения лица в возрасте от 16 до 18 лет, совершившего правонарушение, от административной ответственности с применением к нему мер, налагаемых указанными комиссиями в соответствии с Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и называемые мерами воздействия (обязанность принесения публичного или виной форме извинения потерпевшему, предупреждение, выговор или строгий выговор, возмещение материального ущерба, передача несовершеннолетнего под надзор родителей, общественных воспитателей, некоторые другие меры принудительно-воспитательного характера).

Штраф, применяемый указанной комиссией, налагается на лицо, достигшее 16-летнего возраста и имеющее самостоятельный заработок.

Более чем в 300 статьях КоАП РФ в числе возможных субъектов административной ответственности названы должностные лица. Административная ответственность должностных лиц играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины в управлении. Основанием для привлечения таких лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Не любой дисциплинарный проступок, если он совершен должностным лицом, может автоматически считаться административным правонарушением. Для признания его таковым необходимо, чтобы данное правонарушение было зафиксировано в конкретной статье Особенной части КоАП РФ. Законодатель при формулировании составов со специальным субъектом ответственности руководствовался определенным ограничителем: административным правонарушением признается нарушение лишь таких служебных правил (обязанностей), которые имеют надведомственный характер и охраняют государственный интерес.

В действующем КоАП РФ впервые в законодательстве об административных правонарушениях закреплено понятие должностного лица как субъекта административной ответственности. В своей основе оно совпадает с определением должностного лица, данным в Уголовном кодексе РФ.

Прежде всего к должностным лицам относятся представители власти, т.е. лица, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Речь идет о должностных лицах правоохранительных и контролирующих органов. Функции представителя власти могут осуществляться постоянно, временно или по специальному полномочию. К должностным лицам отнесены работники, полномочные выполнять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, т.е. полномочные совершать в пределах своей компетенции властные действия, имеющие юридически значимые последствия.

Необходимо обратить внимание на некоторую оговорку, закрепленную законодателем. Суть ее в том, что лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, приобретают статус должностного лица только при условии, если они работают (проходят службу) в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

По ответственности приравнены к должностным лицам и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Это общее правило, но из него законом может быть сделано исключение. Такое исключение установлено, например, в примеча-

нии к ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ, где говорится о том, что за административные правонарушения, предусмотренные гл. 16 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

В конкретных статьях Особенной части Кодекса, в которых в качестве возможных субъектов ответственности названы как гражданин, так и должностное лицо, установлен повышенный размер штрафных санкций, применяемых к должностному лицу.

КоАП РФ предусматривает специальную ответственность военнослужащих, проходящих военную службу по призыву или по контракту либо пребывающих в запасе граждан, призванных на военные сборы.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или общественного порядка, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность по основаниям и в порядке, которые определены общевойсковыми уставами. Общевойсковые уставы Вооруженных Сил РФ утверждены Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495.

Кодекс также конкретно перечисляет категории лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с нормативными право-

выми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в ряде государственных органов. К их числу отнесены сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов и исключены работники железнодорожного, морского, речного транспорта и гражданской авиации.

Вместе с тем, существует перечень правонарушений, за которые указанные выше лица несут административную ответственность на общих с другими гражданами основаниях. Это: нарушения законодательства о выборах и референдумах, законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, требований в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, соблюдения пожарной безопасности вне места службы, административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, некоторые другие правонарушения. К лицам, совершившим перечисленные правонарушения, могут быть применены меры административного наказания, предусмотренные Кодексом (за некоторыми исключениями - в виде административного ареста, несовместимого с несением военной службы, и штрафа, не применяемого к военнослужащим, проходящим службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений до заключения с ними контракта о прохождении военной службы).

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Находясь на территории России, иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица обязаны соблюдать правила, установленные для граждан РФ и российских юридических лиц.

На иностранных граждан, иностранных юридических лиц, а также на лиц без гражданства распространяются нормы Особенной части КоАП РФ, за исключением ряда норм, согласно которым ответственность могут нести только российские граждане и организации (например, за нарушение правил воинского учета и др.).

Вместе с тем иностранные граждане и лица без гражданства обязаны строго соблюдать установленные именно для этих лиц правила миграционного учета, т.е. учета их перемещений, связанных с въездом в Россию, транзитным проездом через территорию России, передвижением по территории России при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах России либо выездом из России. В Кодекс также включены нормы, предусматривающие ответственность только иностранных граждан, юридических лиц и лиц без гражданства. Кодекс предусматривает специфическую именно для иностранных граждан и лиц без граж-

данства меру административного наказания - административное выдворение за пределы Российской Федерации.

КоАП РФ решает вопросы иммунитета иностранных граждан от административной юрисдикции Российской Федерации. При этом дается отсылка к федеральным законам и международным договорам РФ. Согласно нормам международного права и основанным на этих документах двусторонним международным договорам Российской Федерации к административной ответственности не могут быть привлечены главы иностранных дипломатических представительств, члены дипломатического персонала, члены их семей. Иммунитет от административной юрисдикции распространяется также на консульских представителей и на определенный круг консульских должностных лиц, на членов их семей. Иммунитет от административной юрисдикции РФ распространяется также на полномочных представителей международных организаций универсального характера (ООН, ее специализированных учреждений и др.).

КоАП РФ предусматривает специальную ответственность также для собственников (владельцев) транспортных средств. В случае фиксации административных правонарушений в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи к ответственности может быть привлечен собственник (владелец) транспортного средства.

Сообщение собственником (владельцем) транспортного средства либо подача им заявления о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц, является основанием для проведения проверки содержащихся в сообщении или заявлении данных. Подтверждение указанных данных является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении в отношении названных в сообщении или заявлении лиц и прекращению производства по делу об административном правонарушении в отношении собственника (владельца) транспортного средства.

КоАП РФ определяет принципиальные положения, касающиеся юридических лиц как субъектов административной ответственности.

В КоАП РФ кодифицированы на федеральном уровне нормы об административной ответственности юридических лиц и учтены особенности процессуального положения юридических лиц как субъектов административной ответственности. Установлено, в частности, что при слиянии юридических лиц, при присоединении, при разделении юридического лица, при преобразовании одного юридического лица в другое административную ответственность несут соответственно вновь возникшее лицо, присоединившее лицо, юридическое лицо, к которому перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми бы-

ло совершено правонарушение, а также вновь возникшее лицо. При этом не имеет значения, было ли известно привлекаемому к ответственности лицу о факте административного правонарушения до завершения соответствующей реорганизации.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется виной. Вина физического лица рассматривается как субъективное отношение лица, совершившего противоправное деяние, к факту его совершения. В этой связи КоАП РФ определяет признаки административного правонарушения, совершенного умышленно и совершенного по неосторожности ст. 2.2 КоАП РФ.

Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Вина является одним из важнейших признаков любого административного правонарушения. Одни правонарушения могут совершаться только умышленно, другие предполагают только неосторожную вину. В то же время есть немало правонарушений, которые могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

В статье 2.2 КоАП РФ раскрывается содержание признаков обеих форм вины: умысла и неосторожности. В то же время при определении составляющих элементов вины административного правонарушения признак общественной опасности, наличествующий в преступлении, заменен признаком «вредные последствия», опять же с учетом характера совершаемых действий (бездействия)

и наступивших последствий, присущих административному правонарушению.

Наличие умышленной вины необходимо во всех случаях, когда лицо привлекается к ответственности за правонарушение, совершаемое только по умыслу. В статьях Кодекса прямо указывается на ряд составов административных правонарушений, наказуемость которых наступает лишь при наличии умышленной вины (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму, - ст. 5.14; умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества - ст. 7.17 и др.).

В подавляющем большинстве случаев вопрос об осознании противоправности совершаемого умышленного действия не встает, поскольку обычно речь идет об очевидно недопустимых действиях, о противоправности которых широко информировано население.

В материальных составах административных правонарушений умышленная вина, кроме осознания противоправности совершаемого действия или бездействия, включает также отношение нарушителя к наступившим вредным последствиям. Лицо предвидит эти последствия и желает их наступления, либо сознательно допускает их наступление, либо относится к ним безразлично. В зависимости от волевого момента различают прямой умысел, когда лицо желает наступления последствий, и косвенный, когда оно лишь сознательно допускает их наступление.

Неосторожная вина состоит в том, что, совершая то или иное действие, лицо, как правило, не осознает его противоправности, но должно было и могло это осознавать.

Различаются две формы неосторожной вины: легкомыслие - это предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самоуверенным расчетом их предотвратить, и небрежность - непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

Для выяснения, должно ли было лицо предвидеть вредные последствия своего действия или бездействия, необходимо установить объективные условия, в которых оно находилось. Обязанность предвидения вредных последствий может быть обусловлена характером выполняемых лицом служебных обязанностей и требованиями правил общежития, как, например, при уничтожении или повреждении леса в результате небрежного обращения с огнем.

От неосторожной вины нужно отличать невиновное причинение вреда, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности. Для последнего характерно, что лицо не должно было и не могло предвидеть вредные последствия, наступившие в результате совершаемого действия.

Гораздо сложнее оказалось сформулировать понятие и признаки вины юридического лица, поскольку речь идет о коллективном субъекте и его органе управления. В качестве основания для

признания юридического лица виновным в совершении административного правонарушения выдвигается следующее положение: если у юридического лица имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, то оно признается виновным. При этом учитываются признаки вины умышленной и неосторожной.

Субъективную сторону административного правонарушения, наряду с виной, могут характеризовать мотив и цель. В отличие от вины, являющейся обязательным элементом, цель и мотив – элементы факультативные. Цель – это представление о желаемом результате, к достижению которого лицо стремится. Мотив – есть побуждение, которое толкнуло лицо на совершение правонарушения. Они иногда включаются в конкретные статьи КоАП РФ и тогда становятся признаками состава, обязательными для признания того или иного деяния административным правонарушением. Например, КоАП РФ предусматривает ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ).

Если же в КоАП РФ или других законах упоминание о конкретных целях и мотивах отсутствует, эти признаки должны учитываться правоприменителем при определении вида и размера административного наказания, назначаемого виновному лицу.

Административное наказание - это мера ответственности, применяемая за совершение административного правонарушения. КоАП РФ ввел новый термин «административные наказания» взамен ранее существовавшего «административные взыскания».

Именно через применение административных наказаний дается публично-правовая отрицательная оценка государством совершенного административного правонарушения. Эти меры могут быть установлены только законом - актом высшей юридической силы, принимаемым законодательным (представительным) органом государственной власти.

Устанавливая ответственность за конкретное административное правонарушение, законодатель обязан исходить из определенных КоАП РФ целей административного наказания. В свою очередь судья, орган, должностное лицо, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях и обращать к исполнению наложенные наказания, при назначении и исполнении административных наказаний должны руководствоваться установками Кодекса о природе административного наказания и его целях. По своей правовой природе административными наказаниями являются лишь те меры административного принуждения, которые предусмотрены в ст. 3.2-3.12 гл. 3 разд. I КоАП РФ. Зафиксированные в других разделах Кодекса иные меры административного принуждения, применяемые в связи с административными правонарушениями, административными наказаниями не являются (например, административное задержание (ст. 27.3), личный досмотр и досмотр вещей (ст. 27.7) и т.п.).

Содержанием целей административных наказаний является соблюдение установленного правопорядка и обеспечение правомерного поведения граждан и юридических лиц. С помощью административных наказаний осуществляются цели общего и специального предупреждения правонарушений.

Административное наказание к физическому лицу не должно иметь целью унижение человеческого достоинства и причинение человеку физических страданий. Административное наказание, применяемое в отношении юридического лица, не должно иметь целью нанесение вреда его деловой репутации.

Перечень видов административных наказаний в КоАП РФ претерпел существенные изменения по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. Во-первых, из перечня наказаний исключены исправительные работы, поскольку они могли применяться исключительно по месту работы и по существу являлись штрафом в расщорку. Во-вторых, в качестве новых видов административного наказания введены такие меры, как дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Законами субъектов Российской Федерации из всего закрепленного в Кодексе набора административных наказаний может быть предусмотрена возможность применения наказаний только в виде предупреждения и административного штрафа.

Судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут назначить только то административное наказание, которое названо в конкретной статье Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Основными являются такие административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний. Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Остальные административные наказания могут применяться и как основные, и как дополнительные наказания, усиливая потенциал воздействия основного наказания.

За конкретное административное правонарушение может быть назначено либо основное, либо основное плюс одно из дополнительных административных наказаний. Основные наказания не сочетаются друг с другом.

Рассмотрим подробнее виды административных наказаний.

Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Предупреждение

преждевание устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей (в случаях, установленных КоАП РФ этот размер увеличивается до трехсот тысяч рублей); для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей (в случаях, установленных КоАП РФ этот размер увеличивается до одного миллиона рублей); для юридических лиц - одного миллиона рублей (в случаях, установленных КоАП РФ этот размер увеличивается до шестидесяти миллионов рублей), или может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств, не зачислен-

ных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумме расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завыше-

ния регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 - 6 статьи 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - контракт), цене контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

6) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

7) незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;

8) сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджет-

ным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инвестиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций;

9) разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа.

Размер административного штрафа не может быть менее ста рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения - менее пятисот рублей.

Кроме того в ст.3.5 КоАП РФ устанавливается предельный размер налагаемого административного штрафа.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения:

подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику;

изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Лишение специального права. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за установленное КоАП РФ уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом. Лишение специального права назначается судьей.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью (за исключением предусмотренных частями 1 и 3 статьи 12.8, статьей

12.26, частью 2 статьи 12.27 случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся).

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением случаев, предусмотренных частью 1.2 статьи 8.37 КоАП РФ.

Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест – один из видов административного наказания, предусмотренный п.6 ч.1 ст.3.2 КоАП РФ.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Он устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за со-

вершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток (ч.1 ст.3.9 КоАП РФ).

Срок административного задержания включается в срок административного ареста (ч.3 ст.3.9 КоАП РФ). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов (ч.3 ст.27.5 КоАП РФ).

Административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп (ч.2 ст.3.9 КоАП РФ), а также к военнослужащим и призванным на военные сборы гражданам, сотрудникам органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов (ст. 2.5 КоАП РФ).

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений (ч.2 ст.3.9 КоАП РФ).

Административный арест назначается только судьей (ч.1 ст.3.9 КоАП РФ).

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключа-

ется в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим - иностранным гражданам.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законода-

тельством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в основном в случае угрозы жизни или здоровью людей, окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотиков, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодер-

жащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, а также в некоторых иных случаях, установленных в ст. 3.12 КоАП РФ

Административное приостановление деятельности назначается если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Данное наказание назначается в основном судьей.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.

Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Это наказание устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

Тема 6. Судьи, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

Дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ:

- судьями (мировыми судьями);
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то, исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;
- органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы – органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством и извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней;
- органами исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий на осуществление государственного контроля и надзора в главе 23 КоАП РФ;
- государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти, уполно-

моченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территориях на особо охраняемых природных территориях федерального значения. Следует обратить внимание на следующее, что число составов административных правонарушений возрастает, это связано с тем, что идет декриминализация уголовного законодательства, появляются новые интересы и сферы, подлежащие административной охране, например обеспечение безопасности в информационной сфере. Вероятно, бурное развитие технологий в экономике, финансовой сфере требуют обеспечения порядка и безопасности в рассматриваемой сфере, что отражается в адекватном развитии законодательства об административной ответственности.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- мировыми судьями;
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;
- административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

- государственными учреждениями, подведомственными соответственно органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения. Необходимо обратить внимание при рассмотрении данной темы на отличия понятий подсудности и подведомственности. О.В.Панкова считает, что понятие подведомственности принято отличать от подсудности, посредством которой определяется компетенция конкретных судов судебной системы по рассмотрению юридических дел по первой инстанции.¹ Общим правилом является следующее: в соответствии с п. 1 ч.1 ст. 22.1 и п. 1 ч. 2. ст.2. 22.1 и ч. 3. ст.23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, разрешение которых законом отнесено к компетенции судебной власти, рассматриваются мировыми судьями. Есть ряд исключений, к предполагают рассмотрению дел судами общей юрисдикции, судьями гарнизонных военных судов. В главе 30. КоАП РФ установлены подведомственность и подсудность жалоб об административных правонарушениях. Кроме того следует учесть правила территориальной подведомственности дел об административных правонарушениях. Например, дела об административных правонарушениях, зафиксированные с приме-

¹ О.В.Панкова Настольная книга по делам об административных правонарушениях ,М. Проспект 2010.-С.135.

нением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

Органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, преимущественно выступают федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы, осуществляющие государственный контроль и надзор.

Федеральные органы исполнительной власти реализуют свои полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях через своих должностных лиц, перечень которых содержится в статьях гл. 23 КоАП РФ. В этих статьях не используются официальные наименования федеральных органов исполнительной власти. Законодатель определяет органы, уполномоченные рассматривать дела о тех или иных административных правонарушениях, через их компетенцию в той или иной сфере государственного контроля (надзора) в случае реорганизации. изменения наименований органов , должностных лиц уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.(ст.22.3 КоАП РФ) Например, органы, осуществляющие госу-

дарственный надзор за связью и информацией или органы, уполномоченные в области рынка ценных бумаг и т.п.

Структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается Президентом РФ в соответствии со ст. 112 Конституции и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Субъекты РФ могут учреждать для рассмотрения дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами соответствующих субъектов, административные комиссии и иные коллегиальные органы.

Административные комиссии - постоянно действующие коллегиальные органы по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами соответствующего субъекта РФ. Они самостоятельно принимают решения. Основная форма работы - заседания, которые проводятся с периодичностью, установленной законами субъектов РФ.

Рассмотрение административными комиссиями дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена КоАП РФ, законодательством не предусмотрено.

Кроме того, в ч. 2, 3 и 5 ст. 28.3 КоАП РФ указаны должностные лица некоторых федеральных органов, которым не предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, но которые в силу присущих им контрольно-надзорных полномочий обязаны оперативно реагировать на факты нарушения правил, вскрываемых при исполнении ими своих обязанно-

стей, составлять и направлять протоколы по подсудности или подведомственности. Перечень таких должностных лиц утверждается руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 22.2 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных им, рассматривают в пределах своих полномочий должностные лица, указанные в гл. 23 КоАП РФ, от имени органов, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать:

1) руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители;

2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами субъектов РФ, от имени органов, указанных в п. 3 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если гл. 23 КоАП РФ или законом субъекта РФ не установлено иное.

Согласно ст. 22.3 КоАП РФ в случае упразднения указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

В случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы, которым переданы указанные функции.

В случае изменения наименований указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностные лица этого органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов продолжают осуществлять полномочия, связанные с рассмотрением дел об административ-

ных правонарушениях, до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта РФ соответствующих изменений.

Вышеизложенные положения особенно актуальны в настоящее время в связи с проведением административной реформы.

Дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции судей, рассматриваются:

- мировыми судьями;
- районными судьями;
- гарнизонными военными судьями;
- арбитражными судьями.

К исключительной компетенции судей относятся наиболее сложные дела об административных правонарушениях. Например, дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением порядка патентования объектов промышленности, сертификации услуг связи, нарушением порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров, незаконным использованием товарных знаков, незаконное приобретение, использование, хранение либо транспортировка товаров и транспортных средств, осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без лицензии; предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета и др.

К компетенции судей также относится рассмотрение дел, в которых предусматривается возможность применения к виновному административного ареста, конфискации орудия совершения или

предмета административного правонарушения, лишения специального права, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификации. Кроме того, законодатель уполномочил судей рассматривать дела об административных правонарушениях, где предусмотрено более строгое наказание, например, административный арест. Мировые судьи рассматривают основную массу дел об административных правонарушениях, которые не относятся к подсудности других судов; судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматривают военные гарнизонные судьи. Судьи районных судов рассматривают дела, по которым производство осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административное приостановление деятельности.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (лицами от 16 до 18 лет); рассматривают дела об административных правонарушениях по ст. 5.35 (невыполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и

воспитанию несовершеннолетних), 5.36 (нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей), 6.10. (вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ); 20.22 (появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах); дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ (безбилетный проезд), а также об административных правонарушениях в области дорожного движения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают только в случае, если орган или должностное лицо передают материал в комиссию.

Тема 7. Производство по делам об административных правонарушениях. Участники производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях – это система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами действий, направленных на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Данное производство является не просто составной частью административно-юрисдикционного процесса, а, как справедливо отмечает М.В. Максютин, в силу своей максимальной оснащенности Кодексом об административных правонарушениях и ввиду его детальной регламентации, отличающейся специфической процедурой рассмотрения дел по наложению административных взысканий, является наиболее емким в структуре административного процесса в целом¹.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется в административно - процессуальной форме.

Основными элементами административно - процессуальной формы являются:

¹ Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса / Под ред. Заслуженного работника культуры РФ, д.юр.н., проф., В.И. Авсеенко – М.: Московский психолого- социальный институт, 2004. - С. 130-131.

1) административно - процессуальный режим, представляющий собой нормативно закрепленную обстановку рассмотрения дела об административном правонарушении, обеспечивающую благоприятные условия для достижения целей производства по делам об административных правонарушениях, реализации предусмотренных законом прав и обязанностей участников производства;

2) административно - процессуальное производство, отражающее комплекс взаимообусловленных, взаимосвязанных процессуальных действий, которые выражаются в системе процессуальных отношений; в совокупности способов осуществления процессуальной деятельности; в системе правовых актов административной юрисдикции, фиксирующих результаты процессуальных действий;

3) административно- процессуальная стадия, характеризующая динамико- временную структуру административно- процессуальной деятельности и представляющая собой комплекс процессуальных действий, взаимосвязанных и направленных в своем единстве на достижение оптимальных результатов рассмотрения дела об административном правонарушении.

Главной особенностью административно - процессуальной формы производства по делам об административных правонарушениях является достаточно широкий круг субъектов уполномоченных не только рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях (ст. 22.1 КоАП РФ), но и возбуждать дела об административном правонарушении, применять меры

обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, приводить в исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Производство по делам об административных правонарушениях призвано решить две основные задачи, установленные законом (ст. 24.1 КоАП РФ):

1) юрисдикционная (всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления);

2) профилактическая (выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений).

Принципами производства по делам об административных правонарушениях являются законность, презумпция невиновности, открытое рассмотрение дел, оперативность, равенство перед законом, язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях и другие.

Принцип законности основан на необходимости разрешения дел об административных правонарушениях в соответствии с действующим законодательством. Нарушение данного принципа является безусловным основанием для отмены постановления по делу об административном правонарушении¹.

¹ В соответствии с ч.1 и 2 ст. 30.16. КоАП РФ «по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению в порядке надзора, постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме».

В соответствии со ст. 1.1. КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Важной гарантией законности является нормативное закрепление предметов ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (ст.1.3 КоАП РФ), к числу которых относится установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Принцип законности проявляется и в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть под-

вергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ) подразумевает, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением отдельных законно установленных случаев.

Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Однако данное правило не распространяется на административные

правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Принцип открытого рассмотрения дела (ст. 24.3 КоАП РФ) состоит в том, что по общему правилу дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению.

Решение о закрытом рассмотрении дела может быть принято судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в исключительных случаях в целях недопущения разглашения государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об ад-

министративном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио и телевидению допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Принцип равенства перед законом (ст. 1. 4 КоАП РФ) означает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Принцип государственного языка (ст. 24.2 КоАП РФ), заключается в том, что производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим

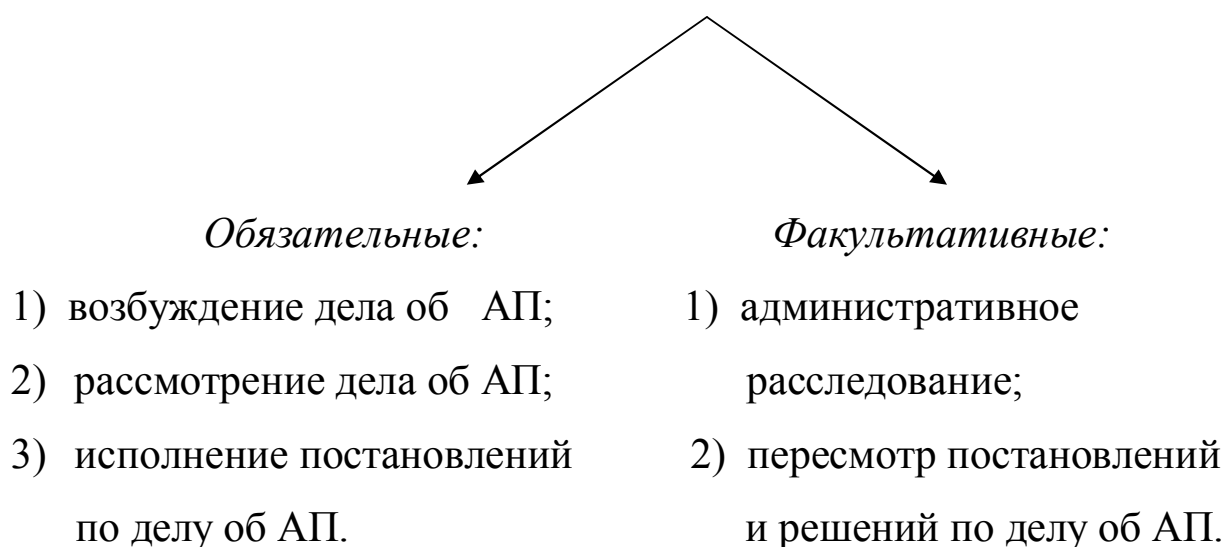
языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя несколько сменяющих друг друга фаз развития, или стадий. Под *стадией* следует понимать такую сравнительно самостоятельную часть производства, которая, наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи¹. Стадии органично связаны между собой.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из трех обязательных и двух факультативных стадий (см. схема 1).

Схема 1

Стадии производства по делам об административных правонарушениях



¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. - М., 1999. - С.69.

В зависимости от объема и сложности процессуальной деятельности можно выделить следующие виды производства по делам об административных правонарушениях: обычное (ординарное), упрощенное, ускоренное и особое.

Под *обычным (ординарным) производством по делам об административных правонарушениях* следует понимать комплекс процессуальных действий, совершаемых уполномоченными на то органами и (или) должностными лицами по возбуждению, рассмотрению дела об административном правонарушении, назначению и исполнению административного наказания. Данный вид производства будет рассмотрен отдельно.

Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях – это система процессуальных действий, совершаемых компетентными должностными лицами по возбуждению дела об административном правонарушении, назначению и исполнению административного наказания без составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП РФ).

Упрощенное производство осуществляется в следующих случаях:

- 1) если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа и лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, не оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное нака-

зание, то протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа;

2) если выявленное административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, или административное правонарушение в области благоустройства территории, предусмотренное законом субъекта Российской Федерации, совершенное с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Ускоренное производство характеризуется установлением специальных (сокращенных) сроков рассмотрения и обжалования по следующим категориям дел:

1) дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ (рассмат-

риваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела, продление указанного срока не допускается; жалобы на постановления по данным категориям дел могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений и подлежат рассмотрению в пятидневный срок со дня их поступления со всеми материалами в суд, правомочный рассматривать жалобы – ч.3 ст. 29.6, ч.3 ст. 30.3, ч.2 ст. 30.5 КоАП РФ);

2) дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение (рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания; жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению – ч.4 ст.29.6, ч.3 ст.30.5 КоАП РФ);

3) дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности (должно быть рассмотрено судьей не позднее семи суток с момента фактического прекраще-

ния деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг; жалоба на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу – ч.5 ст. 29.6, ч.4 ст. 30.5 КоАП РФ).

Особое производство по срокам совпадает с обычным (ординарным) производством по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем оно характеризуется наличием у субъекта административной юрисдикции особых полномочий, связанных со статусом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Так, к особому производству следует отнести производство, осуществляемое в отношении несовершеннолетних лиц комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с ч.4 ст. 25.1 КоАП РФ комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав вправе удалить несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо. Кроме того, при рассмотре-

нии дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица (ч.5 ст. 25.1 КоАП РФ). При этом с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч.2 ст. 2.3 КоАП РФ). Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена обязанность субъекта административной юрисдикции извещать прокурора о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним¹.

Участники производства по делам об административных правонарушениях.

Участниками производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с положениями главы 25 КоАП РФ являются лица, которые имеют личный интерес в деле, лица, которые содействуют осуществлению производства, а также прокурор.

¹ См. подробнее: ст. 25.11 КоАП РФ.

Личный интерес в деле об административном правонарушении имеют лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, его законные представители и защитник, а также потерпевший, его законные представители и представители.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является физическое или юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В соответствии со ст. 25.1 лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в исключительных случаях, когда имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Кроме того судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать

обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред (ст. 25.2 КоАП РФ). Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Согласно ст.25.3 КоАП РФ *законными представителями физического лица*, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего,

являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. Орган (должностное лицо), рассматривающее дело об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ). Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Кроме того, при рассмотрении дела об ад-

министративном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

К участию в деле для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может привлекаться *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему - *представитель*. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, к участию в деле в качестве защитника может быть допущен Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по

делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом (ст. 25.5 КоАП РФ).

Лицами, которые содействуют осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, являются: свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик.

Свидетелем по делу об административном правонарушении является лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению (ст. 25.6 КоАП РФ).

Свидетель вправе: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников; давать показания на родном языке или на языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За отказ или за ук-

лонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, свидетель несет административную ответственность.

Определенные особенности предусмотрены для проведения опроса несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет. В соответствии с ч.4 ст. 25.6 КоАП РФ в данном случае обязательным является присутствие педагога или психолога, кроме того, при необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Согласно ст. 25.7 КоАП РФ *понятым* по делу об административном правонарушении является совершеннолетнее лицо, не заинтересованное в исходе дела, которое привлекается при совершении процессуальных действий в случаях, установленных КоАП РФ. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол.

В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

Специалистом в производстве по делу об административном правонарушении является не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств (ст.25.8 КоАП РФ).

Специалист вправе знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий.

Специалист обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист в обязательном порядке предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Кроме того, за отказ или за уклонение от исполнения возложенных на него обязанностей специалист несет административную ответственность.

Экспертом в производстве по делу об административном правонарушении может быть любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для

проведения экспертизы и дачи экспертного заключения (ст. 25.9 КоАП РФ).

Заключение эксперта является доказательством по делу об административном правонарушении.

Эксперт вправе знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы; отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Эксперт обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, эксперт несет административную ответственность.

Согласно ст. 25.10 КоАП РФ *переводчиком* по делу об административном правонарушении является совершеннолетнее лицо, не заинтересованное в исходе дела и владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

Особого внимания заслуживает характеристика статуса *прокурора*. В главе 25 Кодекса РФ об административных правонарушениях он назван в числе участников производства по делам об административных правонарушениях. Однако, на наш взгляд, следует обратить внимание на то, что прокурор в отличие от иных вышеназванных участников производства по делам об административных правонарушениях является должностным лицом, наделенным правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение дела.

С одной стороны Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена определенная категория дел, которые воз-

буждаются непосредственно прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ). С другой стороны согласно положениям ст. 24.6 КоАП РФ при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов. Кроме того, при осуществлении прокурорского надзора прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ (ст. 28.4 КоАП РФ).

Во исполнение вышеназванных полномочий в соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Анализируя статусы лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, нельзя не остано-

виться на вопросе об отводе и самоотводе данных субъектов (ст.ст. 25.11, 25.12 КоАП РФ).

Защитник и представитель подлежат отводу или самоотводу в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

Основания для отвода и самоотвода специалиста, эксперта и переводчика могут быть следующими: родственные отношения с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело; пребывание ранее в качестве иных участников производства по данному делу; наличие личного (прямого или косвенного) интереса в исходе данного дела.

Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Тема 8. Доказательства и доказывание в производстве по делу об административном правонарушении

Дело об административном правонарушении, находящееся в производстве, должно быть правильно разрешено, что означает необходимость установления истины по делу и принятия решения по существу дела.

Важным свойством доказательства является достоверность. Достоверность может быть восполнена в процессе дополнительного административного расследования. Доказательства, получение которых связано с ущемлением прав и интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, считаются ничтожными. Использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается, получение доказательств должно осуществляться только правомочным должностным лицом.¹ Предметом доказывания по делу об административном правонарушении является выяснение обстоятельств дела. Имеет значение достоверность показаний, репутация правонарушителя, свидетелей, источники доказательств, природа доказательств, имеет значение место, время, способ, орудие совершения правонарушения, возраст свидетелей, состояние здоровья, вменяемость и другие факторы. Имеет значение решение вопроса правоприменителем об относимости и допустимости доказательств применительно к предмету доказывания. Под относимостью доказательств пони-

¹ См.подр.: Административное право / Под ред. Л.Л.Попова - М.: Проспект, 2008. - С.654.

мается наличие причинной связи доказательства с установленными обстоятельствами. Допустимость доказательств рассматривается с позиции установления природы данных фактически, не допускается получение данных с нарушением законных прав граждан.

Обстоятельствами, которые необходимо выяснить по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ, являются:

- наличие события административного правонарушения;
- лицо, совершившее противоправное действие (бездействие), за которое КоАП или законом субъекта РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела; а так же причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган (должностное лицо), в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме.

В целях получения новых данных имеющих значение для полного и всестороннего рассмотрения дела с использованием познаний из различных сфер искусства, науки, ремесел, техники должностные лица уполномоченные рассматривать дела об адми-

нистративных правонарушениях, а так же судьи, выносят определение о проведении экспертизы.

Структура данного определения следующая: а) основания для назначения экспертизы; б) наименование учреждения, фамилия, имя, отчество эксперта, которым должна быть проведена экспертиза; в) вопросы поставленные перед экспертом; г) перечень материалов предоставленных эксперту. Очевидно, что вопросы не могут выходить за пределы познаний эксперта. До направления определения, судья, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении обязаны ознакомить с ним потерпевшего и лицо в отношении которого ведется производство по делу, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

Следует учесть, что заключение эксперта не является обязательным для судьи, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Однако, несогласие с заключением эксперта должно быть мотивированным.

Доказательства по источникам могут быть:

- личными: объяснения лица, по которому ведется дело об административном правонарушении, потерпевшего, свидетелей, законных представителей и т.д.

- предметными: показания специальных приборов, технических средств, вещественные доказательства, документы и иные предметы материального мира.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы. Вещественные доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации.

Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку. Например приборы

для измерения скорости движения автотранспортных средств, приборы для измерения наличия алкоголя в выдыхаемом воздухе, и т.д. Показания специальных технических средств отражаются в протоколе.

Доказательства классифицируются по характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению на: прямые и косвенные. Прямые доказательства однозначно подтверждают или опровергают данные, собранные по делу об административном правонарушении. Косвенные доказательства устанавливают промежуточные факты.¹

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий должностному лицу соответствующего территориального органа. Поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. Истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при со-

¹ Административное право / Под ред. Л.Л.Попова. - М. Проспект, 2008. - С.654.

вершении административного правонарушения, влекущего административный арест либо административное выдворение, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение. В данной сфере действует, например, Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 24.04.2007 N 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях».

Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу. Вместе с тем протоколы и иные материалы ранее прекращенного уголовного дела в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности за те же действия (бездействие), могут быть использованы в качестве доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Тема 9. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении представляют собой систему принудительных действий, совершаемых уполномоченными на то лицами в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

До сегодняшнего дня остается дискуссионным вопрос о том, какое место занимают меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в системе мер административного принуждения. Предлагаются различные варианты решения проблемы. Так, И. И. Веремеенко рассматривает их как отдельный вид мер административного принуждения наряду с административно-предупредительными мерами и административно-правовыми санкциями¹. Д. Н. Бахрах относит эти меры к числу процессуальных мер пресечения². Следует обратить внима-

¹ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. - М., 1975. - С. 71.

² Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. - М., 1999. - С.11.

ние на позицию Ю. М. Козлова¹, согласно которой меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как правило самостоятельного значения не имеют, поскольку с учетом цели применения «растворяются» в других группах мер.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются с определенной законодательно закрепленной целью:

- пресечение административного правонарушения;
- установление личности нарушителя;
- составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения;
- обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении;
- исполнение принятого по делу постановления.

Особенностью данных мер является то, что их исчерпывающий перечень установлен КоАП РФ, применение мер ограничено необходимостью соблюдения ряда условий, указанных в КоАП РФ. К примеру, доставление осуществляется только в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения и только в том случае, если составление протокола является обязательным (ст. 27.2 КоАП РФ).

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право.- М., 1996. - С.264.

К мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении относятся:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 8) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации и использования;
- 9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 10) привод;
- 11) временный запрет деятельности;
- 12) залог за арестованное судно.
- 13) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Вышеназванные меры различаются по направленности, характеру и условиям применения, однако общим основанием для их

применения служит факт совершения административного правонарушения.

Доставление (ст. 27.2 КоАП РФ) - принудительное препровождение физического лица в служебное помещение уполномоченного органа (должностного лица) в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Доставление в зависимости от вида совершенного административного правонарушения, статуса субъекта, уполномоченного применять указанную меру, производится в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), органа местного самоуправления сельского поселения; служебное помещение охраны или подразделения воинской части; в служебное помещение пограничного, таможенного органа, органа по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органа, осуществляющего контртеррористическую операцию; в служебное помещение учреждения уголовно-исполнительной системы или суда.

Доставление осуществляется в служебное помещение соответствующего органа в возможно короткий срок.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Административное задержание (ст.ст.27.3-27.6 КоАП РФ) - кратковременное ограничение свободы физического лица, приме-

няемое в исключительных случаях, в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Административное задержание вправе осуществлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; военнослужащие пограничных органов, военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; должностные лица военной автомобильной инспекции.

Срок административного задержания не должен превышать три часа. Однако, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения, а равно лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть

подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. При этом срок административного задержания лица исчисляется с момента его доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители; об административном задержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, незамедлительно уведомляется военная комендатура или воинская часть, в которой задержанный проходит военную службу (военные сборы).

Данная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях заключается в принудительном препровождении и содержании физического лица, совершившего административное правонарушение, в специально отведенных для этого помещениях органов, уполномоченных производить административное задержание согласно КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ.

Условия содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц утверждены Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627.

В специальном помещении отдельно размещаются:

- а) лица мужского пола и женского пола;
- б) несовершеннолетние лица и совершеннолетние лица;
- в) лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний.

Кроме того, в специальных помещениях запрещается размещать:

- а) лиц с заболеваниями (травмами), состояние которых определяется как «состояние средней тяжести» или «тяжелое»;
- б) лиц, страдающих сахарным диабетом (в средней или тяжелой степени);
- в) беременных женщин;
- г) взрослых, имеющих при себе детей в возрасте до 14 лет, при невозможности передачи их родственникам или иным законным представителям.

Задержанному лицу по истечении срока задержания возвращаются изъятые у него предметы (вещи, документы, ценности и деньги), за исключением предметов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения (до решения вопроса по существу) либо находящихся в розыске или изъятых из гражданского оборота, а также поддельных документов.

Кроме того, об административном задержании составляется протокол, в котором в обязательном порядке делается запись о разъяснении задержанному его прав и обязанностей, предусмотренных КоАП РФ.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства (ст. 27.7, ст. 27.9 КоАП РФ) - есть принудительное обследование, соответственно, людей, вещей, транспортных средств, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляемое в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Перечисленные меры осуществляются в присутствии двух понятых лицами, уполномоченными производить доставление и административное задержание. Однако в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

Определенные особенности установлены законом для проведения личного досмотра и досмотра транспортного средства. Так, личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

О применении данных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении

или в протоколе об административном задержании. Кроме того, в случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств, о чем делается запись в протоколе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Следует отметить, что в ст. 27.8 КоАП РФ прямо не закреплена цель применения данной меры. Вместе с тем, указанное обстоятельство не может служить основанием для «безразборного» осуществления осмотра помещений и территорий. Данный вывод следует из анализа положений ст.27.1 КоАП РФ, согласно п. 3 ч. 1 которой осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов стоит в одном ряду с такими мерами как личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол.

Изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст.ст. 27.10, 27.14 КоАП РФ) – принудительное задержание вещей, в том числе товаров, транспортных средств, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения, а также документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении, до рассмотрения дела по существу.

Изъятие вещей и документов осуществляется лицами, уполномоченными осуществлять доставку, административное задержание, а также лицами, уполномоченными составлять протокол об административном правонарушении, в присутствии двух понятых. Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти¹.

Изъятые вещи подлежат оценке в случае, если: нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде админист-

¹ См., например: Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007г. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственных пограничным органам» // Российская газета. - 25 июля. - 2007. - № 159.

ративного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей; изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение; изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат направлению на переработку или уничтожению.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

Решение о сдаче изъятых вещей для реализации принимается органом исполнительной власти, уполномоченным изымать орудия совершения или предметы административного правонарушения (далее - уполномоченный орган исполнительной власти), после осмотра изъятых вещей и проверки их качества (включая проверку безопасности) в установленном порядке органом, осуществляющим государственный надзор и контроль в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее - орган государственного надзора и контроля). При этом на пищевые продукты должны иметься документы, удостоверяющие их качество и безопасность, и документы изготовителя (поставщика), на продук-

ты должна быть нанесена маркировка, содержащая сведения, предусмотренные законодательными и иными нормативными правовыми актами, а также нормативными документами федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Положению, лицо, у которого изъяты вещи, уведомляется о принятом решении, после чего изъятые вещи сдаются Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Оценка изъятых вещей производится исходя из их рыночной стоимости.

Реализация изъятых вещей осуществляется с учетом срока их годности и использования по назначению. Средства, полученные от реализации изъятых вещей, перечисляются на открытый в установленном порядке счет для учета денежных средств, поступающих во временное распоряжение уполномоченного органа исполнительной власти.

Изъятые вещи, реализация которых оказалась невозможной, а также изъятые вещи, которые на момент изъятия признаны некачественными и опасными, подлежат уничтожению по решению уполномоченного органа исполнительной власти.

Уничтожение изъятых вещей оформляется актом. Копии акта передаются представителям органов исполнительной власти, государственного контроля и надзора и лицу, у которого были изъяты вещи.

Оплату всех расходов по уничтожению изъятых вещей производит уполномоченный орган исполнительной власти, принявший решение об уничтожении.

В случае если лицо, у которого были изъяты вещи, будет признано виновным в совершении правонарушения, оно возмещает уполномоченному органу исполнительной власти указанные расходы.

В случае, если товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия, применяется мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде ареста (ст. 27.14 КоАП РФ).

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть также переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, уполномоченными производить

административное задержание, а также должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца. Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств, о чем в обязательном порядке делается запись в протоколе.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ) применяются:

- к лицу, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч.1 ст.12.3, ч.2 ст.12.5, ч.1 и 2 ст.12.7 КоАП РФ (отстранение от управления транспортным средством);

- к лицу, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения (освидетельствование на состояние алкогольного опьянения);

- к лицу, которое отказалось от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласно с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (медицинское освидетельствование на состояние опьянения).

Перечисленные меры осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти - также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера

обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нем делается соответствующая запись. Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правила определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475.

Как предусмотрено Постановлением, освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения, медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения подлежит водитель транспортного средства, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в соответствии с установленным законом порогом концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе.

Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения, после чего проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения. Наличие или отсутствие состояния алкогольного опьянения определяется на основании показаний используемого технического средства измерения с учетом допустимой погрешности технического средства измерения.

В случае превышения предельно допустимой концентрации абсолютного этилового спирта в выдыхаемом воздухе, выявленного в результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, составляется акт освидетельствования на состояние

алкогольного опьянения, К указанному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения водитель транспортного средства подлежит:

а) при отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

б) при несогласии с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

в) при наличии достаточных оснований полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Достаточными основаниями полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

а) запах алкоголя изо рта;

б) неустойчивость позы;

в) нарушение речи;

г) резкое изменение окраски кожных покровов лица;

д) поведение, не соответствующее обстановке.

Должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и экс-

плуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции обязано принять меры к установлению личности водителя транспортного средства, направляемого на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Сведения об отсутствии документов у водителя транспортного средства, подлежащего медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения, а также об официальном источнике информации, с помощью которого в этом случае должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностным лицом военной автомобильной инспекции установлена личность водителя транспортного средства, указываются в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится как непосредственно в медицинских организациях, так и в специально оборудованных для этой цели передвижных медицинских пунктах. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится врачом-психиатром-наркологом либо врачом другой специальности (в сельской местности при невозможности проведения освидетельст-

вождения врачом указанное освидетельствование проводится фельдшером), прошедшим подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств. Результаты медицинского освидетельствования на состояние опьянения и лабораторных исследований отражаются в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Определение наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека проводится на основании направления на химико-токсикологические исследования, выданного медицинским работником, осуществляющим медицинское освидетельствование на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством. Определение наличия наркотических средств или психотропных веществ осуществляется в химико-токсикологических лабораториях медицинских организаций, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ (услуг).

Результаты химико-токсикологических исследований при определении наличия наркотических средств или психотропных веществ оформляются справкой о результатах химико-токсикологических исследований.

Справка о результатах химико-токсикологических исследований приобщается ко второму экземпляру акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ).

Применяется при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида.

Задержание транспортного средства включает его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Перемещение транспортных средств на специализированную стоянку, их хранение, оплата расходов на перемещение и хранение, возврат транспортных средств их владельцам, представителям владельцев или лицам, имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами,

осуществляются в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации. При этом расходы на перемещение и хранение задержанного транспортного средства возмещаются лицом, совершившим административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ) есть принудительное препровождение физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, осуществляемое в случаях, предусмотренных ч.3 ст.29.4, п.8 ч.1 ст.29.7 КоАП РФ.

Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном Приказом МВД РФ от 21 июня 2003г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода».

Для оказания помощи сотрудникам полиции в осуществлении привода на добровольной основе могут привлекаться члены общественных формирований по охране правопорядка, должностные лица органов исполнительной власти, представители администрации предприятий, организаций, учреждений по месту работы или учебы лица, а также законные представители несовершеннолетних, подлежащих приводу.

Сотрудники полиции, осуществляющие привод, не должны допускать действий, унижающих честь и достоинство лица, подлежащего приводу.

Временный запрет деятельности (ст.ст. 27.16, 27.17 КоАП РФ) - кратковременное, установленное на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами прекращение деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности. О временном запрете деятельности составляется протокол. Срок временного запрета деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности

филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Залог за арестованное судно (ст. 27. 18 КоАП РФ) состоит во внесении физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Применяется в обязательном порядке в отношении иностранных судов, явившихся орудием совершения административного правонарушения на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в случае ходатайства любого из лиц.

Решение о применении залога за арестованное судно и размере указанного залога принимается судом в срок не более десяти дней со дня получения ходатайства. Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ, и (или) с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения и (или) размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения. Размер залога за арестованное судно не может быть

менее размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения, и максимального размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи.

Решение судьи о применении залога за арестованное судно выносится в форме определения, которое может быть обжаловано.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ) заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации (создаваемое в установленном порядке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации), либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления (решения) о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

В специально отведенное для этого помещение пограничного органа помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, на основании постановления судьи или решения соответствующего должностного лица пограничного органа.

Тема 10. Возбуждение дела об административном правонарушении

Возбуждение дела - первоначальная стадия производства по делу об административном правонарушении, и, следовательно, именно от нее зависит весь ход производства. На этом этапе происходит фиксация обстоятельств, имеющих значение по делу, определение подведомственности (подсудности) рассмотрения дела.

Возбуждение дела должно быть своевременным, желательно по «горячим следам». Возбуждение дела - это реагирование соответствующих должностных лиц на событие, содержащее признаки правонарушения. Запоздалое реагирование может привести, например, к утрате доказательств и потом серьезно затруднить производство по делу.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении служат:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство в случаях, предусмотренных в предыдущем абзаце, находилось во владении или в пользовании другого лица.

Указанные выше материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, перечислены в ст. 28.3 КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять про-

токолы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ (в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи)

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

О совершении административного правонарушения в подавляющем большинстве случаев составляется протокол.

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа. Так, например, дела о повреждении телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ) рассматривают должностные лица органов внутренних дел (ст. 23.3 КоАП РФ). Протоколы о данном административном правонарушении составляют должностные лица указанных органов (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

Также протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ некоторые категории дел об административных правонарушениях возбуждаются прокуро-

ром. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования.

Административное расследование проводится в случаях, если после выявления административного правонарушения в установленных в ст.28.7 КоАП РФ областях осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять прото-

кол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок может быть продлен.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления).

В случае если совершение административного правонарушения влечет административный арест, а так же если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности, протокол (постановление прокурора) передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (вынесения).

Если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в случаях, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, то недостатки протокола и других материалов дела устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;

- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При наличии хотя бы одного из вышеперечисленных обстоятельств, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Тема 11. Рассмотрение дела об административном правонарушении

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья обязан произвести необходимые процессуальные действия в целях выполнения задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Таким образом, судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют:

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

В целях решения задач объективного, полного, всестороннего выяснения обстоятельств каждого дела и разрешения его в соответствии с законом судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

При наличии указанных обстоятельств, судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод. Отвод это мотивированное заявление от участников производства по делам об административных правонарушениях, заинтересованных в исходе дела или прокурора о невозможности рассмотрения дела об административном правонарушении данным судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

Кроме того, само лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического

лица, защитник, представитель, прокурор вправе при наличии указанных обстоятельств заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу.

Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове необходимых лиц;
- об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу;
- о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые его составили, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов де-

ла либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Определение об отложении рассмотрения дела выносится в случае:

- поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

- отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

- необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

По общему правилу, дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Этот срок может быть продлен до одного месяца в случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела, о чем выносится мотивированное определение.

По делам об административных правонарушениях в сфере проведения выборов и референдума установлен пятидневный срок рассмотрения, продление которого не допускается.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания.

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении представляет собой определенную последовательность процессуальных действий, направленную на защиту прав и законных интересов лиц участвующих в производстве по делу об административном правонарушении и установление объективной истины. Прежде чем перейти к рассмотрению дела по существу, субъект уполномоченный рассматривать дело должен установить наличие всех условий необходимых для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Субъект уполномоченный рассматривать дело объявляет, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, и каковы

правовые основания привлечения к административной ответственности.

Далее необходимо установить факт явки лиц, участвующих в рассмотрении дела. Факт присутствия лиц подтверждается удостоверением личности, служебным удостоверением, доверенностью либо иными документами.

Важно установить наличие полномочий законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Полномочия защитника или представителя удостоверяются ордером выданным соответствующим адвокатским образованием либо доверенностью оформленной в соответствии с законом.

Важным условием рассмотрения дела по существу является наличие участников производства по делу об административном правонарушении. В случае их отсутствия необходимо принять решение либо о рассмотрении дела либо об отложении рассмотрения дела. Решение о рассмотрении дела в отсутствие некоторых участников производства по делам об административном правонарушении (лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законных представителей физического и юридического лица) воз-

можно лишь в том случае если имеются данные о надлежащем извещении данных лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от этих участников не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Лицам, участвующим в рассмотрении дела разъясняются их права и обязанности и рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

По итогам проверки наличия условий необходимых для рассмотрения дела могут быть вынесены определения трех видов: об отложении рассмотрения дела; о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела; о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

Основанием вынесения определения об отложении рассмотрения дела может быть: поступление заявления о самоотводе или отводе лица, рассматривающего дело; отвод специалиста, эксперта или переводчика; необходимость явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов, назначения экспертизы.

В том случае если все условия необходимые для рассмотрения дела по существу соблюдены то необходимо огласить протокол об административном правонарушении и иные материалы дела. Затем заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, по-

казания иных участников рассмотрения дела. Именно на данной стадии устанавливается факт противоправности совершенного деяния, виновности субъектов, привлекаемых к административной ответственности, наличие отягчающих или смягчающих обстоятельств.

По общему правилу, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения, однако по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту его жительства.

В случае проведения административного расследования дело рассматривается по месту нахождения органа, проводившего его.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о нарушениях, связанных с вовлечением этой категорией лиц в совершение правонарушения, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство.

Также по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении рассматриваются и некоторые трудовые споры.

Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении составляется при рассмотрении дела коллегиальным органом.

В протоколе указываются:

- дата и место рассмотрения дела;
- наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело;
- событие рассматриваемого административного правонарушения;
- сведения о явке лиц, участвующих в рассмотрении дела, об извещении отсутствующих лиц в установленном порядке;
- отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения;
- объяснения, показания, пояснения и заключения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- документы, исследованные при рассмотрении дела.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа и секретарем заседания коллегиального органа.

Постановление по делу об административном правонарушении - важнейший процессуальный документ, которым завершается рассмотрение по существу.

В нем должны быть указаны:

- 1) должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, его вынесших;
- 2) дата и место рассмотрения дела;
- 3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;

4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;

5) статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

6) мотивированное решение по делу;

7) срок и порядок его обжалования.

Если при решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно решается вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, сроки и порядок его возмещения.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах и документах, а также о вещах, на которые наложен арест, если в отношении их не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании.

Постановление по делу об административном правонарушении подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, его вынесшим.

Учитывая, что изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения

или предмета административного правонарушения, изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению, не является конфискацией (ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ), при вынесении постановления по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 3 ст. 29.10 КоАП РФ должен быть решен вопрос об указанных вещах независимо от привлечения лица к административной ответственности, в том числе при вынесении постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении по любому перечисленному в ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ основанию.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или его законному представителю, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление о назначении административного наказания.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу;

- объявления устного замечания;

- прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено определение:

- о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;

- о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

После завершения рассмотрения и вынесения постановления об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело при установлении причин правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Тема 12. Пересмотр решений и постановлений по делам об административных правонарушениях

Стадия пересмотра является факультативной, необязательной. Лишь небольшое количество дел рассматривается в порядке контроля, но уже сам факт существования такой возможности имеет большое превентивное значение, дисциплинирует тех, кому поручено применять административные наказания.

Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении всегда рассматривалось как одна из важных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Обжаловано может быть любое постановление по делу об административном правонарушении, а также определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Право на обжалование предоставлено лицу, в отношении которого вынесено постановление, потерпевшему, законным представителям этих физических лиц, законным представителям юридического лица, в отношении которого вынесено постановление или являющегося потерпевшим, а также защитнику и представителю этих лиц.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются как судьями, так и внесудебными органами (должностными лицами). Отнесение части дел об административных правонарушениях к подведомственности внесудебных органов административ-

ной юрисдикции не означает снижения уровня гарантий прав лиц, привлекаемых к ответственности. Лицам, привлекаемым к административной ответственности по решению внесудебных органов, предоставлены дополнительные гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Дополнительно к общему судебному порядку обжалования возможна подача жалобы в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. При этом решение вышестоящего органа, должностного лица не является препятствием для обращения в суд.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

- 1) вынесенное судьей - в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается в орган или должностному лицу, вынесшему постановление. Данные орган или должностное лицо должны в течение трех суток направить жалобу со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочному рассматривать жалобы в соответствии со ст. 30.1. Допускается подача жалобы непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, которые должны в этом случае истребовать необходимые материалы и рассмотреть жалобу.

КоАП РФ устанавливает сокращенный срок направления в вышестоящий суд жалобы на постановление судьи о назначении административного ареста (в день получения жалобы). В сочетании с суточным сроком рассмотрения таких жалоб (ч. 2 ст. 30.5 Кодекса) и оперативным доведением решения по жалобе до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление (ч. 3 ст. 30.8), эти меры призваны обеспечить быструю проверку законности и обоснованности применения административного ареста и надлежащее обеспечение конституционного права гражданина на свободу и личную неприкосновенность. Если жалоба адресована в суд, должностному лицу, не правомочному ее рас-

сма­тривать, такая жалоба должна быть в течение трех суток на­правлена по подведомственности. С лица, обжаловавшего поста­новление по делу об административном правонарушении, госу­дарственная пошлина не взимается.

Жалоба на постановление по делу об административном пра­вонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должно­стному лицу, правомочным рассматривать жалобу.

Жалоба на постановление по делу об административном пра­вонарушении подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомоч­ный рассматривать жалобу.

Законодательно сохраняется возможность восстановления ука­занного срока, пропущенного по уважительным причинам. Вопрос о восстановлении срока обжалования решает судья или должностное лицо, правомочные рассматривать жалобу.

Закрепление в Кодексе действий, которые обязаны предпри­нять судья или должностное лицо, рассматривающее жалобу, на подготовительной стадии, должно способствовать объективному, полному и всестороннему исследованию материалов дела и выне­сению законного и обоснованного решения. Предписывается обя­зательное выполнение трех действий:

- выяснение наличия или отсутствия обстоятельств, препятст­вующих рассмотрению дела, в том числе подведомственность де­ла данному органу или должностному лицу, полномочность

должностного лица, наличие оснований для отвода судьи или должностного лица (см. ст. 29.2), истечение срока давности привлечения к административной ответственности и т.д.

- разрешение заявленных участниками дела ходатайств и проверка достаточности доказательств для полного и объективного рассмотрения дела, при необходимости истребование дополнительных материалов, назначение экспертиз, вызов дополнительных свидетелей и др.;

- направление жалобы на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме. Например, если обжалуется только мера наказания, в ходе рассмотрения жалобы необходимо проверить достоверность самого факта правонарушения, виновность лица, его совершившего, все другие обстоятельства, имеющие значение для дела.

При этом законность и обоснованность вынесенного постановления должны проверяться не только по материалам, находящимся в деле, но и с учетом дополнительно представленных доказательств. Таким образом, вводятся элементы апелляционного производства, что позволяет надеяться на повышение эффективности этой стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях и обеспечение своевременности устранения наруше-

ний закона, которые еще довольно часто допускаются при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Судья или должностное лицо, по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении вправе вынести различные виды решений. Если проверка всех обстоятельств совершения правонарушения позволяет сделать вывод, что постановление по делу вынесено обоснованно и в точном соответствии с законом, выносится решение об оставлении постановления без изменений, а жалобы без удовлетворения. Если при рассмотрении жалобы выяснится неправильное применение закона, в том числе несоразмерность назначенного наказания тяжести правонарушения и личности правонарушителя, выносится решение об изменении постановления, но при условии, что при этом не усиливается наказание или иным образом не ухудшится положение лица, в отношении которого вынесено постановление. Если выясняются обстоятельства, исключающие производство по делу (см. ст. 24.5), либо совершенное правонарушение является малозначительным (см. ст. 2.9), а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление, выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.

Если постановление по делу вынесено с существенным нарушением процессуальных требований, не позволившим всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в случае необходимости применения закона об административном правонару-

шении, влекущем назначение более строгого наказания (если рассматривается жалоба потерпевшего на мягкость наказания), выносится решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение. Отмена постановления за мягкостью наказания невозможна, если об этом нет жалобы потерпевшего. Если при рассмотрении жалобы выясняется, что постановление по делу было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом, то выносится решение об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности.

Компетенция судьи, должностного лица по рассмотрению конкретной жалобы должна устанавливаться еще на стадии подачи жалобы и при подготовке жалобы к рассмотрению. Если же этот вопрос возник уже в процессе рассмотрения и выясняется, что рассмотрение жалобы не относится к компетенции данных судьи, должностного лица, выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности.

Оглашении решения по делу должно состояться немедленно после вынесения решения.

Процесс рассмотрения жалобы по делу об административном правонарушении не может ограничиться только публичным оглашением решения. Для исполнения решения или его обжалования заинтересованное лицо должно располагать текстом решения в виде его копии. Поскольку изготовление копии может занять определенное время, закон устанавливает трехдневный срок для вручения или высылки копии решения.

Учитывая необходимость оперативного обеспечения законности и прав граждан при применении административного и с целью незамедлительного исполнения данного вида наказания (или освобождения от него) решение по жалобе на постановление об административном аресте доводится до сведения заинтересованных лиц в день вынесения решения, т.е. сразу после оглашения. Под доведением до сведения следует понимать информацию в любой форме; вручение копии решения, письменное извещение о сущности решения (оставление жалобы без удовлетворения, отмена или изменение постановления) и др.

Безотлагательность этих действий понятна и абсолютно бесспорна в отношении органа и должностных лиц, исполняющих наказание, а также лица, в отношении которого вынесено решение. Наряду с этим доведение решения суда в день вынесения решения до сведения потерпевшего вряд ли всегда необходимо и практически может быть затруднено, если потерпевший не принимал участия в рассмотрении жалобы и находится вне населенного пункта, где происходило рассмотрение жалобы.

Существенной особенностью процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях является возможность неоднократного пересмотра решений, вынесенных по жалобам на постановление, не вступившее в законную силу.

Постановление, вынесенное должностным лицом; может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу, а затем (или сразу) дважды в судебные инстанции. Постановление, вынесенное

коллегиальным органом или органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, после обжалования в районный суд может быть повторно обжаловано в вышестоящий суд. В вышестоящий суд обжалуется и постановление, вынесенное судьей. Если лица, имеющие право обжаловать постановление по делу, используют все предоставленные законом возможности для обжалования, решение второй судебной инстанции считается окончательным, и после его вынесения постановление по делу вступает в законную силу в соответствии с п. 3 ст. 31.1. В дальнейшем постановление по делу может быть только опротестовано прокурором в порядке надзора (см. ст. 30.11).

Процедура подачи и рассмотрения последующих жалоб тождественна процедуре рассмотрения первой жалобы. Также одинаковы сроки рассмотрения жалоб и вручения заинтересованным лицам копий решений.

Постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения вышестоящих органов и должностных лиц могут быть не только обжалованы указанными в статьях 25.1-25.5 Кодекса лицами, но и опротестованы прокурором. Порядок и сроки рассмотрения протеста прокурора не отличаются от порядка и сроков рассмотрения жалоб. Но в отличие от других участников процесса прокурор имеет право принесения протеста по делам об административных правонарушениях вне зависимости от его участия или неучастия в рассмотрении дела.

Несмотря на создание многоступенчатой и достаточно надежной системы проверки законности и обоснованности постановления по делу об административном правонарушении до вступления этого постановления в законную силу, закон сохранил возможность исправления ошибок и после вступления состоявшихся решений в законную силу путем пересмотра этих решений в порядке надзора. Пересмотр вступивших в законную силу решений (в том числе судебных) носит исключительный характер, поэтому инициировать такой пересмотр может только прокурор, причем закон ограничивает круг лиц, имеющих право принесения надзорного протеста. Это Генеральный прокурор РФ и его заместители, а также прокуроры субъектов РФ и их заместители.

Тема 13. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является заключительной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Данная стадия урегулирована не только нормами КоАП РФ, но и иных нормативных правовых актов¹.

Исполнению подлежит постановление по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

¹ См., например: Федеральный закон от 2 октября 2007г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». // СЗ РФ. - 2007. - № 41. - Ст. 4849. Кроме того исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении включает в себя следующие действия:

1) обращение постановления о назначении административного наказания к исполнению;

2) приведение в исполнение постановления о назначении административного наказания;

3) окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению представляет собой передачу вступившего в законную силу постановления субъекту, который уполномочен приводить его в исполнение. Совершение указанных действий возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Приведение в исполнение постановления о назначении административного наказания состоит в совершении действий, направленных на реализацию конкретного административного наказания в отношении лица, привлеченного к административной ответственности

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом,

должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации.

По общему правилу, в случае вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица, каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно. Кроме того, в случае неясности способа и порядка исполнения постановления по делу об административном правонарушении орган, должностное лицо, приводящие указанное постановление в исполнение, а также лицо, в отношении которого оно было вынесено, вправе обратиться в суд, орган или к должностному лицу, вынесшим постановление, с заявлением о разъяснении способа и порядка его исполнения.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания состоит в возвращении его субъекту, вынесшему постановление, с отметкой об исполненном административном наказании. Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в случае:

- 1) если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности фи-

зическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;

2) если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

3) если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении может быть отсрочено, рассрочено, приостановлено или прекращено.

Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или административного штрафа может быть *отсрочено* на срок до одного месяца субъектом административной юрисдикции, вынесшим постановление, при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления невозможно в установленные сроки (ч.1 ст. 31.5 КоАП РФ). В случае отсрочки течение срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания приостанавливается до истечения срока отсрочки (ч.3 ст. 31.9 КоАП РФ).

Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа может быть

рассрочено на срок до трех месяцев судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности (ч.2 ст. 31.5 КоАП РФ). При этом течение срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания продлевается на срок рассрочки (ч.4 ст. 31.9 КоАП РФ). Отсрочка или рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа не применяются в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым административный штраф назначен одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Исполнение постановления о назначении административного наказания (за исключением постановления об административном аресте, обязательных работах или административном приостановлении деятельности) *приостанавливается* субъектом административной юрисдикции, вынесшим постановление, в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение (ст. 31.6 КоАП РФ).

В случае приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности

приостанавливается до истечения срока приостановления (ч.3 ст. 31.9 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 31.7 КоАП РФ исполнение постановления о назначении административного наказания может быть *прекращено* судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление о назначении административного наказания, в случае:

1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;

4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, который составляет один год со дня вступления в законную силу (ч.1 ст. 31.9 КоАП РФ);

5) отмены постановления;

6) вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления (ч.4 ст. 31.8 КоАП РФ).

Вопросы о разъяснении способа и порядка исполнения, об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса (ч.1 ст. 31.8 КоАП РФ).

Существуют особенности в порядке исполнения отдельных видов административных наказаний, которые закреплены в главе 32 КоАП РФ.

Так, постановление о назначении административного наказания в виде *предупреждения* исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, путем вручения или направления копии постановления лицу, привлекаемому к административной ответственности (ст.32.1 КоАП РФ).

Постановление о наложении *административного штрафа* устанавливает обязанность лица, привлеченного к административной ответственности, уплатить сумму административного штрафа не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки. Административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации,

должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении (если они своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, то к административной ответственности по ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ они не привлекаются).

По общему правилу сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или в иную кредитную организацию. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении шестидесяти дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа (ч.5 ст. 32.2 КоАП РФ).

Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, его учреждения, структурного подразделения или территориального органа, а также иного государственного органа, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (за исключением судебных орга-

нов), составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Копия протокола об административном правонарушении направляется судьбе в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Согласно ФЗ «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполнитель обязан принять к исполнению постановление судьи, органа, должностного лица о назначении административного наказания в виде административного штрафа и в трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа вынести постановление о возбуждении исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства (ст.30) . Копия постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства не позднее дня, следующего за днем вынесения указанного постановления, направляется взыскателю, должнику, а также в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ.

Если исполнительный документ впервые поступил в службу судебных приставов, то судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства устанавливает срок для добровольного исполнения должником содержащихся в исполнительном документе требований и предупреждает должника о принудительном исполнении указанных требований по истечении срока для добровольного исполнения с взысканием с

него исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий. Срок для добровольного исполнения не может превышать пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Однако, если в исполнительном документе указан срок исполнения, то срок для добровольного исполнения определяется в соответствии со сроком, указанным в исполнительном документе.

В целом содержащиеся в исполнительном документе требования должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства. Однако, если срок исполнения содержащихся в исполнительном документе требований установлен федеральным законом или исполнительным документом, то требования должны быть исполнены в срок, установленный соответственно федеральным законом или исполнительным документом.

Взыскание суммы административного штрафа производится судебным приставом-исполнителем в следующих формах:

- 1) обращение взыскания на имущество должника;
- 2) совершение действий по обращению взыскания на денежные средства и иное имущество должника, находящиеся у других лиц;
- 3) совершение действий по обращению взыскания на доходы должника.

Оценка имущества должника, на которое обращается взыскание, производится судебным приставом-исполнителем по рыноч-

ным ценам, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (ст. 85 ФЗ «Об исполнительном производстве»).

По общему правилу реализация имущества должника осуществляется путем его продажи специализированными организациями, привлекаемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Специализированная организация обязана размещать информацию о реализуемом имуществе в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, а об имуществе, реализуемом на торгах, - также в печатных средствах массовой информации.

О передаче имущества должника на реализацию судебный пристав-исполнитель выносит постановление. Передача специализированной организации имущества должника для реализации осуществляется судебным приставом-исполнителем по акту приема-передачи. Цена, по которой специализированная организация предлагает имущество покупателям, не может быть меньше стоимости имущества, указанной в постановлении об оценке имущества должника. Однако, если имущество должника, за исключением переданного для реализации на торгах, не было реализовано в течение одного месяца со дня передачи на реализацию, то судебный пристав-исполнитель выносит постановление о снижении цены на пятнадцать процентов.

Если имущество должника не было реализовано в течение одного месяца после снижения цены, то судебный пристав-

исполнитель направляет взыскателю предложение оставить это имущество за собой.

Порядку обращения взыскания на имущество должника- организации посвящены нормы, закрепленные в гл. 10 ФЗ «Об исполнительном производстве». Так, в случае отсутствия у должника- организации денежных средств, достаточных для удовлетворения требований, содержащихся в исполнительном документе, взыскание обращается на иное имущество, принадлежащее указанной организации на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления (за исключением имущества, на которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не может быть обращено взыскание), независимо от того, где и в чьем фактическом пользовании оно находится.

Данные правила применяются также при обращении взыскания на имущество должника-гражданина, зарегистрированного в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя, в случае исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, выданном судом, другим органом или должностным лицом в связи с предпринимательской деятельностью указанного гражданина.

Обращение взыскания на имущество должника, находящееся у третьих лиц, производится на основании судебного акта, за исключением случаев обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях; обращения взыскания на ценные

бумаги и денежные средства должника, находящиеся у профессионального участника рынка ценных бумаг. Вступивший в законную силу судебный акт об обращении взыскания на имущество должника, находящееся у третьих лиц, подлежит немедленному исполнению (ст. 77 ФЗ «Об исполнительном производстве»).

Судебный пристав-исполнитель обращает взыскание на заработную плату и иные доходы должника-гражданина в следующих случаях:

- 1) исполнение исполнительных документов, содержащих требования о взыскании периодических платежей;
- 2) взыскание суммы, не превышающей десяти тысяч рублей;
- 3) отсутствие или недостаточность у должника денежных средств и иного имущества для исполнения требований исполнительного документа в полном объеме.

Лица, выплачивающие должнику заработную плату или иные периодические платежи, со дня получения исполнительного документа от взыскателя или судебного пристава-исполнителя обязаны удерживать денежные средства из заработной платы и иных доходов должника в соответствии с требованиями, содержащимися в исполнительном документе. Лица, выплачивающие должнику заработную плату или иные периодические платежи, в трехдневный срок со дня выплаты обязаны выплачивать или переводить удержанные денежные средства взыскателю. Перевод и перечисление денежных средств производятся за счет должника.

При перемене должником места работы, учебы, места получения пенсии и иных доходов лица, выплачивающие должнику заработную плату, пенсию, стипендию или иные периодические платежи, обязаны незамедлительно сообщить об этом судебному приставу-исполнителю и (или) взыскателю и возвратить им исполнительный документ с отметкой о произведенных взысканиях. О новом месте работы, учебы, месте получения пенсии и иных доходов должник-гражданин обязан незамедлительно сообщить судебному приставу-исполнителю и (или) взыскателю.

При исполнении исполнительного документа (нескольких исполнительных документов) с должника-гражданина может быть удержано не более пятидесяти процентов заработной платы и иных доходов. Удержания производятся до исполнения в полном объеме содержащихся в исполнительном документе требований.

Взыскание не может быть обращено на следующие виды доходов (ст.101 ФЗ «Об исполнительном производстве»):

- 1) денежные суммы, выплачиваемые в возмещение вреда, причиненного здоровью;
- 2) денежные суммы, выплачиваемые в возмещение вреда в связи со смертью кормильца;
- 3) денежные суммы, выплачиваемые лицам, получившим увечья (ранения, травмы, контузии) при исполнении ими служебных обязанностей, и членам их семей в случае гибели (смерти) указанных лиц;

4) компенсационные выплаты за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф;

5) компенсационные выплаты за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов гражданам в связи с уходом за нетрудоспособными гражданами;

6) ежемесячные денежные выплаты и (или) ежегодные денежные выплаты, начисляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельным категориям граждан (компенсация проезда, приобретения лекарств и другое);

7) денежные суммы, выплачиваемые в качестве алиментов, а также суммы, выплачиваемые на содержание несовершеннолетних детей в период розыска их родителей;

8) компенсационные выплаты, установленные законодательством Российской Федерации о труде:

а) в связи со служебной командировкой, с переводом, приемом или направлением на работу в другую местность;

б) в связи с изнашиванием инструмента, принадлежащего работнику;

в) денежные суммы, выплачиваемые организацией в связи с рождением ребенка, со смертью родных, с регистрацией брака;

9) страховое обеспечение по обязательному социальному страхованию, за исключением пенсии по старости, пенсии по инвалидности и пособия по временной нетрудоспособности;

10) пенсии по случаю потери кормильца, выплачиваемые за счет средств федерального бюджета;

11) выплаты к пенсиям по случаю потери кормильца за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

12) пособия гражданам, имеющим детей, выплачиваемые за счет средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

13) средства материнского (семейного) капитала;

14) суммы единовременной материальной помощи, выплачиваемой за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетных фондов, за счет средств иностранных государств, российских, иностранных и межгосударственных организаций, иных источников:

а) в связи со стихийным бедствием или другими чрезвычайными обстоятельствами;

б) в связи с террористическим актом;

в) в связи со смертью члена семьи;

г) в виде гуманитарной помощи;

д) за оказание содействия в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористических актов, иных преступлений;

15) суммы полной или частичной компенсации стоимости путевок, за исключением туристических, выплачиваемой работода-

телями своим работникам и (или) членам их семей, инвалидам, не работающим в данной организации, в находящиеся на территории Российской Федерации санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, а также суммы полной или частичной компенсации стоимости путевок для детей, не достигших возраста шестнадцати лет, в находящиеся на территории Российской Федерации санаторно-курортные и оздоровительные учреждения;

16) суммы компенсации стоимости проезда к месту лечения и обратно (в том числе сопровождающего лица), если такая компенсация предусмотрена федеральным законом;

17) социальное пособие на погребение.

Постановление судьи о *конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения*, исполняется судебным приставом-исполнителем, а постановление о конфискации оружия и боевых припасов - органами внутренних дел.

Реализация конфискованных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, и иные орудия совершения административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.7.12 КоАП РФ, подлежат уничтожению, за исключением случаев передачи конфискованных экземпляров произведений или фонограмм обладателю авторских прав или смежных прав по его просьбе (ст. 32.4 КоАП РФ).

Постановление судьи о *лишении специального права, предоставленного физическому лицу*, исполняется:

1) должностными лицами органов внутренних дел - постановление о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники;

2) должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники - постановление о лишении права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники;

3) должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными) - постановление о лишении права управления судном (в том числе маломерными);

4) должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за связью - постановление о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств;

5) должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты – постановление о лишении права охоты.

Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия соответственно во-

дательского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники, или временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида.

Исполнение постановления о лишении права осуществлять охоту осуществляется путем аннулирования охотничьего билета.

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату по его требованию в течение одного рабочего дня. Хранение невостребованных документов осуществляется в течение трех лет. По истечении указанного срока невостребованные документы подлежат уничтожению.

По истечении срока лишения специального права за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.3 и главой 12 КоАП РФ, водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, возвра-

щаются после проверки знания им Правил дорожного движения, а за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, также медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права. В течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права лицо, лишенное специального права, должно сдать документы в орган, исполняющий этот вид административного наказания, а в случае утраты указанных документов заявить об этом в указанный орган в тот же срок.

В случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок лишения специального права прерывается. Течение срока лишения специального права начинается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов, а равно получения органом, исполняющим этот вид административного наказания, заявления лица об утрате указанных документов.

Течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее.

Постановление судьи об *административном аресте* исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления (ст.32.8 КоАП РФ). Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого административному аресту. Срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста.

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста». Лица, подвергнутые административному аресту, имеют право на:

- получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания административного ареста, в том числе об изменении указанных порядка и условий;
- личную безопасность;
- вежливое обращение со стороны администрации, сотрудников и медицинских работников места отбывания административного ареста;

- свидания с родственниками (один раз за период отбывания административного ареста до одного часа);

- получение юридической помощи (свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения числа таких свиданий продолжительностью до двух часов);

- хранение при себе документов и записей, касающихся реализации их прав и законных интересов при отбывании административного ареста;

- охрану здоровья, получение первой помощи, медицинской помощи, а также на пользование назначенными лекарственными препаратами для медицинского применения, необходимыми им по медицинским показаниям;

- материально-бытовое обеспечение;

- занятие самообразованием;

- пользование книгами и периодическими печатными изданиями, в том числе из библиотеки места отбывания административного ареста;

- отправление религиозных обрядов;

- бесплатное обеспечение постельными принадлежностями, посудой и столовыми приборами, средствами личной гигиены, перечень которых определяется Правилами внутреннего распорядка;

- оплачиваемые ими телефонные разговоры общей продолжительностью до пятнадцати минут в сутки;

- тайну переписки;

- индивидуальное спальное место и восьмичасовой сон в ночное время;
- ежедневное трехразовое бесплатное питание;
- ежедневную прогулку в дневное время продолжительностью не менее одного часа;
- бесплатное обеспечение письменными принадлежностями и т.д. (ст. 7 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста»).

Норма санитарной площади в помещении, предназначенном для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, составляет четыре квадратных метра на одного человека. Лицам, подвергнутым административному аресту, предоставляется индивидуальное спальное место, бесплатно выдаются постельные принадлежности, посуда и столовые приборы, а также по их просьбе индивидуальные средства гигиены (туалетная бумага, мыло, зубная щетка, зубная паста, одноразовая бритва (для мужчин), средства личной гигиены (для женщин)).

Исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или

его семье), а также на основании медицинского заключения о наличии у лица, подвергнутого административному аресту, заболевания, травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста. При этом срок приостановления административного ареста не засчитывается в срок отбывания административного ареста.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется пограничными органами или органами внутренних дел.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации. Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством. В случае, если передача лица, подлежащего адми-

нистративному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению.

Иностраный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы РФ в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания. Контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы РФ в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ осуществляется Федеральной миграционной службой РФ.

Постановление о дисквалификации должно быть исполнено немедленно после вступления постановления в законную силу лицом, привлеченным к административной ответственности.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицирован-

ным лицом. При заключении договора (контракта) уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц (Федеральная налоговая служба России).

Лицо считается исключенным из реестра дисквалифицированных лиц по истечении срока дисквалификации или при наличии в ФНС России вступившего в силу судебного акта об отмене постановления о дисквалификации.

Внесение сведений в реестр дисквалифицированных лиц осуществляется не позднее трех рабочих дней со дня получения копии вступившего в силу постановления о дисквалификации либо судебного акта о пересмотре постановления о дисквалификации. Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления. ФНС России размещает сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, на своем официальном сайте в сети «Интернет». Плата за доступ к сведениям, содержащимся в реестре дисквалифицированных лиц, не взимается.

Постановление судьи *об административном приостановлении деятельности* исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления (ст. 32.12 КоАП РФ).

При исполнении содержащегося в исполнительном документе требования об административном приостановлении деятельности

судебный пристав-исполнитель производит наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс должника, а также применяет другие меры по административному приостановлению деятельности должника. При этом судебный пристав-исполнитель не вправе применять меры, влекущие необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Административное приостановление деятельности производится с участием понятых (в необходимых случаях - при содействии сотрудников органов внутренних дел) с составлением акта. Судебный пристав-исполнитель в случае возобновления должником деятельности до окончания срока ее административного приостановления вправе применить к должнику штраф (ст.109 ФЗ «Об исполнительном производстве»).

Административное приостановление деятельности досрочно прекращается судьей по ходатайству лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридического лица или Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, устранены. При этом судьей в обязательном порядке запрашивается заключение должностного лица, уполномоченного составлять протокол о соответ-

ствующем административном правонарушении. Заключение дается в письменной форме с указанием фактов, свидетельствующих об устранении или о неустранении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицом обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде приостановления деятельности. Заключение не является обязательным для судьи. Вместе с тем несогласие судьи с заключением должно быть мотивировано.

Ходатайство рассматривается судьей в пятидневный срок со дня поступления в суд в порядке, предусмотренном главой 29 КоАП РФ. При этом в судебное заседание вызывается лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законный представитель юридического лица, которые вправе давать объяснения и представлять документы. После исследования представленных документов судья выносит постановление о прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности или об отказе в удовлетворении ходатайства.

Постановление судьи *о назначении обязательных работ* исполняется судебным приставом-исполнителем.

Лицо, подвергнутое такому наказанию, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ в случае признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ.

Обязательные работы выполняются лицом на безвозмездной основе.

Предоставление лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, ежегодного оплачиваемого отпуска по основному месту работы не приостанавливает исполнение административного наказания в виде обязательных работ. Время обязательных работ не может превышать четырех часов в выходные дни и в дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни - двух часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, - четырех часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее двенадцати часов.

При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено админи-

стративное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

В случае уклонения лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ, выразившегося в неоднократном отказе от выполнения работ, и (или) неоднократном невыходе такого лица на обязательные работы без уважительных причин, и (или) неоднократном нарушении трудовой дисциплины, подтвержденных документами организации, в которой лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывает обязательные работы, судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности. В целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначен данный вид административного наказания.

Тема 14. Кодекс административного судопроизводства РФ, как начало изменений доктринальных представлений об административном процессе

В Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Административно-процессуальные нормы содержатся в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее - ГПК РФ), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее - АПК РФ) и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. В науке административного права и в судебной практике неоднократно указывалось на противоречия административно-процессуальных норм в этих кодексах и возникающие при их применении сложности, что не всегда обеспечивает верховенство права при защите прав и свобод граждан и организаций.

Последовательно отстаивая конституционные постулаты самостоятельности административного судопроизводства, Верховный Суд РФ 19 сентября 2000 г. внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект об административных судах, рассмотренный в первом чтении 22 ноября 2000 г.. Позднее, в ноябре 2006 года, в Государственную Думу в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации был внесен проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - про-

ект Кодекса). На заседании Государственной Думы данный проект не рассматривался; 17 июня 2013 года проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом данного документа Верховным Судом Российской Федерации.

Видимо, причиной отзыва проекта Кодекса является тот факт, что в марте 2013 года Президентом РФ в Государственную Думу был внесен новый проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Бурные дебаты по поводу административного судопроизводства развернулись на 8 Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 года. Многолетние усилия ученых в сфере процессуализации административного законодательства как будто получили новое дыхание. Полемика, развернувшаяся на съезде была несколько неожиданной для Президента РФ, но абсолютно логичной с позиции правоприменителя, т.к. вопросы, связанные с административным судопроизводством, не только опосредуют законодательные новации, но, как правило, предшествуют судебной реформе. На указанном съезде Президентом РФ в качестве одного из основных направлений оптимизации административной юстиции было обозначено создание административного судопроизводства и защита граждан посредством возложения бремя доказывания на государственный орган. При этом так и не был решен вопрос о создании административных судов. Глава государства в своем выступлении отметил: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять

соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами госвласти и местного самоуправления», таким образом, на данном этапе оптимизации модели административного судопроизводства не планируется создание специализированных административных судов, что несколько расходится с общей концепцией административной юстиции, неотъемлемой частью которой являются административные суды.

В литературе неоднократно высказывалась точка зрения, согласно которой все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции. Арбитражные суды также должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Все это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. Результатом многолетних споров по этому поводу стало предложение Президента РФ об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Данное объединение объясняется необходимостью унификации судебной практики, что само по себе представляется весьма актуальным, однако в отсутствие четких представлений об объединенной системе и неопределенности процедуры объединения вызывает больше вопросов, нежели ответов.

Установленные ч. 2 ст. 118 Конституции РФ четыре судопроизводственных формы имеют свою специфику в целях и правовом регулировании, однако все они призваны решать одну общую задачу-обеспечение посредством правосудия прав и свобод человека и гражданина, таким образом, все формы судопроизводства необходимо рассматривать в неразрывном функциональном единстве. Как следствие, названные исчерпывающим образом четыре формы судопроизводства представляют собой оптимально необходимую совокупность, гарантирующую полноценную судебную защиту, право на которую предусмотрено ст. 46 Конституции РФ. Соответственно, отсутствие любого из судопроизводств снижает эффективность судебной защиты.

Безусловно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ не только будет способствовать развитию прикладного направления административного судопроизводства, но и приведет к изменению доктринальных представлений об административном процессе, споры о предмете и содержании которого не утихают долгие годы.

При регламентации административного судопроизводства в кодексе были учтены те нормы Гражданского процессуального кодекса РФ, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые оправдали себя на практике. Приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, воз-

вращение искового заявления, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

Приведенная в кодексе подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной ошибки.

Кодекс детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в любом из видов судопроизводства (независимость судей при осуществлении правосудия, равенство всех перед законом и судом, законность при рассмотрении дел, открытость судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон, и другие), и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства.

Так, в целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в кодексе делается акцент на активную роль суда при разрешении дела. К примеру, при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных ак-

тов, решений, действий (бездействий) суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований.

Активная роль суда в административном судопроизводстве проявляется при реализации не только принципа состязательности, но и других принципов судопроизводства. В частности, специфика принципа диспозитивности в административном судопроизводстве предполагает, в отличие от гражданского судопроизводства, контроль суда за развитием всего судебного процесса и за некоторыми действиями участвующих в деле лиц, в том числе по распоряжению материальным правом (контроль за исключением соглашения о примирении, отказом от предъявленных требований, признанием требований, предъявляемых встречных требований).

Для повышения объективности и предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих при разрешении наиболее сложных административных дел, в кодексе предусмотрен перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции. В этот перечень включены конкретные категории административных дел, а также административные дела, решение о коллегиальном рассмотрении которых принимает председатель суда или суд вышестоящей инстанции, отменивший решение суда первой инстанции.

Вопросы обеспечения судебной защиты прав участников публичных правоотношений обусловили необходимость корректировки по сравнению с Гражданским процессуальным кодексом

Российской Федерации круга лиц, участвующих в деле. В связи с этим проектом предусматривается возможность привлечения надлежащего административного ответчика в качестве второго административного ответчика, если административный истец не согласен на замену ненадлежащего административного ответчика ненадлежащим. При оспаривании решений, действий (бездействия) должностного лица, государственного, муниципального служащего в качестве второго административного ответчика обязательно должен привлекаться орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Вопрос о правопреемстве при реорганизации или упразднении органа публичной власти предлагается решать исходя из того, к компетенции какого органа отнесено участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом, или к компетенции какого органа фактически относится защита нарушенных прав (для сравнения – в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации критерии правопреемства определяются случаями перемены лиц в обязательствах).

В кодексе закрепляются некоторые термины из понятийного аппарата в области административного судопроизводства: административное дело, административное исковое заявление, административный истец, административный ответчик и другие. Кроме того, в кодексе раскрывается содержание административной процессуальной правосубъектности. К числу обладателей административной процессуальной правосубъектности могут при опреде-

ленных условиях относиться объединения, не являющиеся юридическими лицами, и лица, ограниченные в дееспособности по гражданскому праву.

По аналогии с положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в кодексе предусмотрена возможность разрешения гражданских исков о возмещении вреда (в том числе о компенсации морального вреда) при разрешении административного дела.

Вопросы подведомственности урегулированы в кодексе с учетом того, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, Дисциплинарным судебным присутствием, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, а также арбитражными судами в случаях, установленных федеральными законами.

Кодексом не предусмотрено участие мировых судей в рассмотрении административных дел по правилам, установленными Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, исходя из значимости указанных дел.

В целях усиления динамизма судебного процесса в кодексе предусмотрен, в том числе, институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу, а также закреплено право

при необходимости участвовать в судебном заседании посредством использования систем видео-конференц-связи.

По ряду административных дел введено упрощенное (письменное) производство. Особенностью данного производства является рассмотрение и разрешение административного дела на основании письменных материалов, без проведения устного разбирательства и без составления протокола судебного заседания. По результатам рассмотрения административного дела в таком порядке предполагается вынесение мотивированного судебного решения. Данный порядок предлагается использовать также для рассмотрения частных жалоб в суде апелляционной инстанции.

Сроки обращения в суд и большинство сроков рассмотрения и разрешения административных дел короче соответствующих сроков по гражданским делам и зависят от вида предъявляемого административного иска, например по административным делам, касающимся проведения публичных мероприятий. Сокращение сроков рассмотрения и разрешения административных дел, наряду с иными новеллами (в том числе с существенно сокращенными сроками направления судебных документов), направленно на создание эффективного судебного средства правовой защиты.

Нормами кодекса регламентированы не только правила производства в суде первой инстанции, но и правила пересмотра не вступивших в законную силу судебных постановлений судом апелляционной инстанции, а также правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений судами кассацион-

ной и надзорной инстанций и правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам судами, принявшими эти постановления.

В современной науке существует два подхода к определению административного процесса - «узкий» и «широкий»; ряд авторов говорят также о судебном и внесудебном административном процессе. Исходя из максимы, известной как «Бритва Оккама» - *entia non sunt multiplicanda praeter necessitate* - не приумножать сущностей сверх необходимых - отмечу, что лейтмотивом многочисленных дискуссий является выделение административно-процессуального права в самостоятельную отрасль права.

Отсутствие общепризнанного в доктрине понятия «административный процесс» проявляется в правотворческой и правоприменительной сферах в виде нормативных коллизий и пороках юридической практики.

Несомненно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ будет серьезным шагом в направлении повышения эффективности административно-процессуального законодательства, однако не разрешит окончательную задачу формирования административной юстиции.

Конституцией РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Отсюда, вполне логично предположить, Кодекс должен регламентировать порядок

рассмотрения всех административно-судопроизводственных дел, однако это не так.

К делам, порядок рассмотрения которых будет определяться Кодексом, отнесены дела, в настоящее время определенные главами 24-26.2 ГПК РФ. В частности, дела об оспаривании норм, актов, решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также дела о защите избирательных прав. Другие дела, которые на сегодняшний день разрешаются в порядке административного судопроизводства, по-прежнему будут рассматриваться арбитражным судом и судами общей юрисдикции по правилам АПК РФ и КоАП РФ.

В последние годы научный интерес вызывает проблема примирения сторон. Юридическая сторона примирения в основном исследовалась в контексте гражданского и уголовного, гражданского процессуального, арбитражного процессуального и уголовно-процессуального права.

Таким образом, вполне четко прослеживаются отраслевые приоритеты института примирения сторон, зарекомендовавшего себя как эффективный правовой институт по достижению баланса интересов спорящих сторон. Видимо, поэтому разработчики Кодекса вводят процедуру примирения в отношении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Возможность примирения сторон и процедура примирения (соглашение о примирении) устанавливаются статьей 139 Кодек-

са. Этому норму нельзя назвать однозначной, прежде всего исходя из предмета регулирования, определенного ст. 1 Кодекса как «...порядок рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из административных или публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Общие основания и процедура мирового соглашения идентичны правилам, закрепленным в главе 15 АПК РФ. Оба нормативных акта устанавливают ограничения примирительной процедуры в случае, если условия соглашения нарушают права, свободы и законные интересы других лиц. Вместе с тем, указанные соглашения предназначены для урегулирования различных по своей природе правоотношений. Примирительная процедура в рамках АПК РФ в большей степени ориентирована на частноправовые отношения. Что же касается правоотношений, устанавливаемых проектом Кодекса - они имеют ярко выраженный публичный характер. По мнению В.В. Яркова, «...по спорам, возникающим из административных правоотношений (например, об оспаривании актов), заключение мирового соглашения является редким явлением ввиду публичности отношений: в случае согласия органа, принявшего акт, на его отмену или фактической отмены суд, как правило, принимает отказ истца от иска или отказывает в иске; невозможно представить себе соглашение о судьбе акта, который может быть признан недействительным только решением суда».

С учетом того, что большая часть дел, подведомственных судам в соответствии с проектом Кодекса, затрагивает права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц (например, дела, связанные с государственной тайной, об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ) или имеет четко выраженный характер (например, об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегией судей), трудно предположить возможность их завершения заключением мирового соглашения. По сути, мировое соглашение может быть заключено только по спорам между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданным на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации. При этом нужно отметить, что согласительная процедура по данным делам аргументированно установлена Конституцией Российской Федерации.

Позитивной новеллой является закрепление в части 1 статьи 57 Кодекса, квалификационного требования к представителю - наличие высшего юридического образования. Ясна и цель, с которой разработчики проекта внесли данную норму - обеспечение права на получение квалификационной юридической помощи, гарантируемое каждому в соответствии с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации. Однако механизм реализации этого положения не может не вызывать возражений. Из смысла ч. 1 ст. 60

проекта Кодекса следует, что суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в административном деле и их представителей; в соответствии с частью второй указанной статьи, суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в административном деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, предъявленных суду указанными лицами.

Неопределенность данного полномочия суда не только неоправданно расширяет границы судебного усмотрения, но и оказывают возможность злоупотребления правом. Вполне прогнозируема ситуация, когда суд, проверяя полномочия представителя на основании представленных документов, придет к выводу о необходимости установления факта наличия лицензии на осуществление образовательной деятельности на момент получения представителем документа о высшем юридическом образовании.

Возможным вариантом оптимизации института представительства в административном судопроизводстве представляется возрождение института лицензирования деятельности по оказанию юридической помощи и установление квалификационного требования в виде наличия соответствующей лицензии.

Эти и другие вопросы должны получить свое разрешение в теории и практике административного судопроизводства, которое, надеюсь, обретет в будущем полноценную нормативную основу в виде административного процессуального кодекса.

Научное издание

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ
ЮРИСДИКЦИЯ**

УЧЕБНИК

ISBN 978-5-4417-0564-6



ООО ИПК «Университет»
460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.
E-mail: ipk_universitet@mail.ru
Тел./факс: (3532) 90-00-26

Подписано в печать 21.09.2015 г.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага писчая.
Усл. печ. листов 16,9. Тираж 300 (1-ый завод – 50). Заказ 181.

Отпечатано с готового оригинал-макета
в редакционно-издательском отделе
Оренбургского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
