

# **ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**Учебник**

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением  
при Евразийской академии административных наук  
в качестве учебника для обучающихся  
по программам бакалавриата и магистратуры  
в образовательных организациях высшего образования  
по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция,  
40.04.01 – Юриспруденция*

*2-е издание, пересмотренное и дополненное*

**ЧАСТЬ 2**

**Административно-деликтное право (КоАП РФ)  
Административное судопроизводство (КАС РФ)**

Воронеж  
Издательский дом ВГУ  
2017

Авторский коллектив:

- д-р юрид. наук, проф. *В. В. Гриценко* (§ 6 гл. 30);  
канд. юрид. наук, доц. *К. В. Давыдов* (§ 1 (совм. с *Ю. Н. Стариловым*), § 2–5 гл. 23);  
канд. юрид. наук, доц. *В. А. Ефанова* (§ 8 гл. 30);  
д-р юрид. наук, проф. *Е. Б. Лунарев* (§ 1 гл. 31);  
канд. юрид. наук, доц. *Т. А. Матвеева* (§ 7 гл. 29; § 4–5, 9 гл. 30);  
д-р юрид. наук, доц. *А. В. Мартынов* (§ 3, 7 гл. 28; § 2–3 гл. 30);  
д-р юрид. наук, проф. *С. Н. Махина* (гл. 22, 24–25; § 1, 3, 6, 8 гл. 27; § 3–5 гл. 29);  
д-р юрид. наук, доц. *О. С. Рогачева* (гл. 18–21; гл. 26; § 2, 4–5, 7, 9 гл. 27;  
§ 1–2, 4–6 гл. 28; § 1–2, 6 гл. 29; § 5 гл. 32; гл. 33–37);  
*М. Ю. Старилов* (§ 3–4 гл. 32);  
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Старилов* (§ 1 гл. 23 (совм. с *К. В. Давыдовым*);  
§ 1, 7 гл. 30; § 2–6 гл. 31; § 1–2 гл. 32; список источников по учебному курсу)

Рецензенты:

- доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)» *Л. Л. Попов*;  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» *Б. В. Россинский*

**Общее административное право** : учебник : в 2 ч. – Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017.

ISBN 978-5-9273-2253-4

Ч. 2. – 2017. – 822 с.

ISBN 978-5-9273-2474-3

Во второй части учебника в соответствии с программой учебного курса «Административное право» рассмотрены основные вопросы теории административного правового принуждения, установления и применения административной ответственности за административные правонарушения, виды административных наказаний, система и структура административного процесса, применение дисциплинарной и материальной ответственности, административная юрисдикция, производство по делам об административных правонарушениях, обеспечение законности в сфере публичного управления, история развития административной юстиции, административное судопроизводство по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации.

Для бакалавров по направлению подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция» и магистров по направлению подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция», аспирантов, преподавателей, научных работников, судей, служащих органов государственного и муниципального управления.

УДК 342.9  
ББК 67.401

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### РАЗДЕЛ V. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

<b>Глава 18. Административное принуждение</b> .....	10
§ 1. Понятие, особенности и виды административного принуждения.....	10
§ 2. Административно-предупредительные меры: назначение, виды, основания и порядок применения.....	12
§ 3. Меры административного пресечения: понятие, цели, основания, виды и порядок применения.....	13
3.1. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы .....	14
3.2. Принудительное лечение.....	18
3.3. Применение огнестрельного оружия.....	20
3.4. Административное задержание граждан .....	24
3.5. Изъятие имущества, создающего угрозу безопасности, у незаконного владельца .....	26
§ 4. Административно-восстановительные меры: понятие, содержание, виды и порядок применения .....	28
§ 5. Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности. Роль органов внутренних дел в их обеспечении и охране прав и свобод граждан .....	29
<b>Глава 19. Административная ответственность</b> .....	34
§ 1. Административная ответственность: понятие, признаки, цели, функции и принципы .....	34
§ 2. Установление административной ответственности .....	44
§ 3. Применение административной ответственности.....	49
§ 4. Основания административной ответственности .....	51
§ 5. Освобождение от административной ответственности и ее ограничение .....	54
§ 6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности .....	57
§ 7. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области).....	69
<b>Глава 20. Административное правонарушение</b> .....	74
§ 1. Понятие административного правонарушения и его признаки .....	74
§ 2. Понятие и значение юридического состава административного правонарушения.....	78
§ 3. Объект административного правонарушения .....	80
§ 4. Объективная сторона административного правонарушения .....	81
§ 5. Субъект административного правонарушения .....	83
§ 6. Субъективная сторона административного правонарушения.....	87

<b>Глава 21. Административные наказания</b> .....	95
§ 1. Административные наказания: понятие, цели, система и виды.....	95
§ 2. Предупреждение и административный штраф.....	101
§ 3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения .....	110
§ 4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу...	112
§ 5. Административный арест.....	116
§ 6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства .....	120
§ 7. Дисквалификация.....	123
§ 8. Административное приостановление деятельности .....	126
§ 9. Обязательные работы.....	129
§ 10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.....	132
§ 11. Общие правила назначения административного наказания.....	133

## **РАЗДЕЛ VI. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО**

<b>Глава 22. Административный процесс и административно- процессуальное право</b> .....	145
§ 1. Понятие и специальные признаки административного процесса .....	145
§ 2. Принципы административного процесса .....	149
§ 3. Субъекты административного процесса .....	153
§ 4. Стадии административного процесса .....	158
§ 5. Структура административного процесса. Процедуры и производства в административном процессе. Административно-процедурный (позитивный, управленческий) и административно-юрисдикционный процесс. Административное судопроизводство и административная юстиция.....	162
§ 6. Позитивные (управленческие) производства и процедуры в административном процессе: содержание, понятие, виды и правовая регламентация.....	166
§ 7. Административная юрисдикция: понятие, формы и виды. Административно-юрисдикционный (деликтный) процесс: понятие, содержание, виды производств, правовая регламентация .....	171
§ 8. Административное судопроизводство в системе административного процесса .....	175
§ 9. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система .....	175
§ 10. Источники административно-процессуального права.....	180
<b>Глава 23. Административные процедуры</b> .....	184
§ 1. Понятие, признаки и значение административных процедур .....	184
§ 2. Виды административных процедур .....	189
§ 3. Принципы административных процедур .....	203
§ 4. Стадии административных процедур .....	215

§ 5. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах .....	232
<b>Г л а в а 24. Производство по обращениям граждан .....</b>	<b>237</b>
§ 1. Общая характеристика производства по обращениям граждан .....	237
§ 2. Принципы и структура производства по обращениям граждан .....	241
§ 3. Стадии производства по обращениям граждан .....	244
§ 4. Особенности рассмотрения отдельных видов обращений .....	248
§ 5. Особенности производства при рассмотрении административных жалоб граждан .....	250
<b>Г л а в а 25. Дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок и дисциплинарное производство .....</b>	<b>252</b>
§ 1. Дисциплинарная ответственность: понятие, цели и функции .....	252
§ 2. Специальные признаки дисциплинарной ответственности, ее отличие от иных видов юридической ответственности .....	255
§ 3. Субъекты дисциплинарной ответственности .....	257
§ 4. Основания дисциплинарной ответственности. Дисциплинарный проступок .....	260
§ 5. Освобождение от дисциплинарной ответственности .....	263
§ 6. Понятие и правовая природа дисциплинарного производства .....	266
§ 7. Принципы дисциплинарного производства .....	269
§ 8. Субъекты дисциплинарного производства .....	271
§ 9. Стадии дисциплинарного производства .....	275
<b>Г л а в а 26. Материальная ответственность по административному праву .....</b>	<b>278</b>
§ 1. Материальная ответственность: правовая основа, понятие, цели и функции .....	278
§ 2. Специальные признаки материальной ответственности и ее отличие от иных видов юридической ответственности .....	279
§ 3. Субъекты материальной ответственности .....	281
§ 4. Основания материальной ответственности .....	281
§ 5. Виды материальной ответственности .....	282

## **РАЗДЕЛ VII. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

<b>Г л а в а 27. Основные элементы и содержание производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>285</b>
§ 1. Понятие и структура административно-юрисдикционного процесса .....	285
§ 2. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях: понятие, юридическая основа, задачи, принципы .....	289
§ 3. Доказывание и доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях .....	294
§ 4. Участники производства по делам об административных правонарушениях .....	298
§ 5. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях .....	305

§ 6. Подведомственность дел об административных правонарушениях: понятие и виды .....	311
§ 7. Административные комиссии и их место в системе органов административной юрисдикции .....	316
§ 8. Комиссии по делам несовершеннолетних .....	320
§ 9. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях .....	325
<b>Г л а в а 28. Стадии производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>348</b>
§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях .....	348
§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении .....	349
§ 3. Административное расследование .....	357
§ 4. Рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение постановления .....	364
§ 5. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении .....	371
§ 6. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях .....	377
§ 7. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях ..	380
<b>Г л а в а 29. Особенности производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях .....</b>	<b>387</b>
§ 1. Особенности административной ответственности юридических лиц .....	387
§ 2. Особенности административной ответственности должностных лиц .....	411
§ 3. Особенности административной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, а также лиц, имеющих специальные звания .....	424
§ 4. Особенности административной ответственности несовершеннолетних .....	428
§ 5. Особенности административной ответственности в судебном порядке ..	435
§ 6. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов .....	439
§ 7. Особенности административной ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) .....	446

## РАЗДЕЛ VIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

<b>Г л а в а 30. Законность в сфере публичного управления: понятие, значение и основные способы обеспечения .....</b>	<b>453</b>
§ 1. Содержание и значение законности в сфере публичного управления .....	453
1.1. Законность: понятие, основное содержание, различные аспекты теоретического анализа .....	453
1.2. Принципы и требования законности .....	458
1.3. Правозаконность .....	462

1.4. Гарантии (обеспечение) законности .....	465
1.5. Законность в сфере административных и иных публичных правоотношений.....	467
1.6. Способы обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений .....	473
§ 2. Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления.....	476
§ 3. Понятие, содержание и виды государственного контроля .....	481
§ 4. Президентский контроль .....	485
§ 5. Парламентский контроль .....	490
§ 6. Контроль органов исполнительной власти .....	495
§ 7. Судебный контроль .....	507
7.1. Общие положения нормоконтрольной деятельности, осуществляемой судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах .....	507
7.2. Проверка конституционности нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации.....	510
7.3. Оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции.....	513
7.4. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих .....	519
7.5. Административное судопроизводство в арбитражных судах (оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам; оспаривание ненормативных правовых актов в арбитражном суде).....	523
§ 8. Прокурорский надзор.....	532
§ 9. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	550

**Глава 31. Административная юстиция как способ обеспечения режима законности в сфере публичного управления (сфере административных и иных публичных правоотношений) .....**

§ 1. Административно-правовые споры .....	555
§ 2. Юридическая характеристика административной юстиции .....	561
§ 3. Административная юстиция в России: этапы становления и развития .....	568
3.1. Административная юстиция до 1917 г. ....	568
3.2. Административная юстиция после 1917 г. ....	573
3.3. Административная юстиция: советский период с 1940-х гг. до начала 90-х гг. XX в. ....	574
3.4. Административная юстиция: период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. ....	578
§ 4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года – надлежащая основа для формирования административного процессуального законодательства .....	587

§ 5. Воздействие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на развитие законодательства об административных процедурах .....	600
§ 6. Влияние Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на формирование учебной дисциплины «Административное судопроизводство».....	604
<b>Глава 32. Административное судопроизводство: теория и административное процессуальное законодательство .....</b>	<b>609</b>
§ 1. Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» 2015 года.....	609
§ 2. Административное судопроизводство – основа российского административного процессуального законодательства.....	623
§ 3. Административно-процессуальная форма: понятие и содержание ....	637
§ 4. Административное судопроизводство и сфера административных и иных публичных правоотношений .....	658
§ 5. Административное судопроизводство: законодательство, задачи, административно-процессуальная правоспособность и дееспособность....	669
<b>Глава 33. Административные дела. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции.....</b>	<b>674</b>
§ 1. Административные дела: понятие и виды .....	674
§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции .....	677
<b>Глава 34. Лица, участвующие в административном деле.....</b>	<b>687</b>
§ 1. Лица, участвующие в административном деле, и их административно-процессуальный статус. Стороны .....	687
§ 2. Прокурор.....	691
<b>Глава 35. Доказывание и доказательства по административному делу.....</b>	<b>696</b>
§ 1. Доказывание и предмет доказывания по административному делу .....	696
§ 2. Доказательства по административному делу .....	701
<b>Глава 36. Стадии административного судопроизводства .....</b>	<b>703</b>
§ 1. Стадии административного судопроизводства .....	703
§ 2. Возбуждение административного дела в суде первой инстанции. Подготовка административного дела к судебному разбирательству.....	704
§ 3. Разбирательство административного дела .....	708
§ 4. Производство в суде апелляционной инстанции.....	719
§ 5. Производство в суде кассационной инстанции.....	723
§ 6. Производство в суде надзорной инстанции.....	728
§ 7. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.....	730
§ 8. Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам.....	732



<b>Глава 37. Производство по отдельным категориям административных дел: законодательная основа и особенности рассмотрения.....</b>	<b>734</b>
§ 1. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.....	734
§ 2. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих .....	743
§ 3. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации .....	748
§ 4. Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.....	751
§ 5. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок .....	756
§ 6. Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису.....	761
§ 7. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении ....	764
§ 8. Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	765
§ 9. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке .....	768
§ 10. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке .....	771
§ 11. Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни .....	773
§ 12. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства.....	774
<b>Список источников по учебному курсу «Административное право».....</b>	<b>784</b>

## РАЗДЕЛ V

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

## Глава 18

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

#### § 1. Понятие, особенности и виды административного принуждения

Вызванное объективными потребностями общественного развития, принуждение является действенным инструментарием реализации государственной власти. Его предназначение заключается в обеспечении деятельности государственной воли, выраженной в законодательстве, проведение которой осуществляется вопреки воле принуждаемого при его внутреннем, а иногда и внешнем сопротивлении.

Юридическая наука изучает правовое принуждение, которое применяется на основе юридических норм и в связи с их нарушением понуждает к соблюдению властных предписаний. Принуждение можно понимать как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Это важный метод властвования.

Широкий круг общественных отношений, на которые оказывается воздействие при помощи мер государственного принуждения, их качественная неоднородность породили проблему классификации мер государственного принуждения. Уникальная роль в системе мер государственного принуждения принадлежит мерам административно-правового принуждения.

Административное принуждение заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий. Административное принуждение может применяться к лицу и при отсутствии в его действиях противоправного поведения, но в целях предупреждения, а также для обеспечения общественной безопасности.

Выделим *признаки* административного принуждения.

1. Административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

2. По своей психо-мотивационной природе административное принуждение определяется конфликтом между государственной волей, выраженной в

законодательстве, и индивидуальной волей субъектов, нарушающих правовые установления.

Волевые устремления отдельных субъектов, руководимых своими личными (индивидуальными) интересами, входят в противоречие с государственной волей, которая аккумулируется в нормативных правовых актах. В этом случае для того чтобы обеспечить надлежащее состояние правопорядка, необходимо прибегнуть к применению мер административного принуждения.

3. Административное принуждение применяется как в отношении физических, так и юридических лиц.

4. Административное принуждение регламентируется преимущественно административно-правовыми нормами.

5. Административное принуждение обеспечивает правопорядок, который, как правило, является результатом реализации норм административного права, что свидетельствует об универсальном характере мер административного принуждения.

6. Административное принуждение характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять меры этого принуждения, к которым относятся судьи, органы исполнительной власти и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления.

7. Меры административного принуждения применяются в упрощенном внесудебном процессуальном порядке соответствующими органами исполнительной власти, должностными лицами в процессе реализации их компетенции без обращения в суд. Вместе с тем правом административной юрисдикции наделены и судьи.

Административное принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, что отличает его от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений.

8. В качестве оснований применения мер административного принуждения выступают факты совершения или угрозы совершения правонарушения, а также возникновения других нежелательных для граждан, общества и государства аномалий с правовым содержанием.

9. Административное принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административных правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления. Процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, относительной простотой, экономичностью.

По характеру и специфике правоограничений меры административного принуждения подразделяются на меры психического, физического, имущественного и организационного правоограничения.

По субъекту применения меры административного принуждения делятся на меры, применяемые органами исполнительной власти и судебной власти.

По способу обеспечения правопорядка и целевого предназначения: 1) административно-предупредительные; 2) меры административного пресече-

ния; 3) меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 4) административные наказания; 5) административно-восстановительные меры.

## **§ 2. Административно-предупредительные меры: назначение, виды, основания и порядок применения**

Данная группа мер административного принуждения призвана способствовать предупреждению возникновения правонарушений и иных социально вредных явлений в сфере реализации исполнительной власти. Эти меры обладают профилактическим характером и зачастую непосредственно не связаны с совершением административных правонарушений. Они применяются для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий, пожаров; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях.

Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение и предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административного правонарушения.

Административно-предупредительные меры разнообразны и применяются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления. Выделим наиболее типичные из них.

*Проверка соблюдения правил.* Общий порядок предусмотрен Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Специальный порядок установлен в отношении налогового контроля, таможенного контроля, валютного контроля и т. д.

*Проверка документов, удостоверяющих личность.* В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О полиции» для выполнения возложенных на нее обязанностей должностным лицам полиции предоставляются следующие права: проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Карантин.* Он вводится в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, на территории РФ, территории соответствующего субъекта, в городских и сельских поселениях, организациях и на объектах хозяйственной

и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

При введении чрезвычайного положения на определенной территории особую значимость приобретают чрезвычайные меры как особое сочетание административно-правовых запретов и обязанностей для граждан и организаций и дозволений для правоприменителя.

Отметим, что административно-предупредительные меры многообразны и применяются различными надзорными органами, другими органами исполнительной власти.

### **§ 3. Меры административного пресечения: понятие, цели, основания, виды и порядок применения**

Меры административного пресечения представляют собой обособленную группу мер, предусмотренных административно-правовыми нормами, регулирующими однородные общественные отношения.

Мерам административного пресечения присущи следующие основные и отличительные *признаки*:

- 1) они связаны с совершением административного правонарушения и иными социально вредными явлениями в сфере реализации исполнительной власти;
- 2) реализуются в связи с пресечением административного правонарушения и производством по делу о нем;
- 3) применяются административно-юрисдикционными органами во внесудебном порядке.

Рассматриваемые меры применяются в принудительном порядке, направлены на прекращение (пресечение) противоправных действий (бездействия) и предотвращение их вредных последствий. Принудительный характер мер административного пресечения состоит в прямом юридически-властном воздействии одной стороны – государства – на поведение другой стороны – физического или юридического лица.

Реализация мер административного пресечения имеет своей целью прекратить совершаемое правонарушение. Отношения, возникающие по поводу применения мер административного пресечения, имеют один объект – противоправные действия, антиобщественный характер поведения. Как цель применения мер административного пресечения можно рассматривать создание необходимых условий для применения административно-восстановительных мер и мер административной ответственности.

В качестве *оснований* применения мер административного пресечения выделим:

- 1) совершение правонарушения;
- 2) совершение объективно противоправных деяний;
- 3) наступление объективно противоправных деяний;
- 4) наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий.

В административно-правовой литературе различают нормативные основания применения мер административного пресечения: материальное и

процессуальное. Нормы права, регламентирующие виды, основания, условия и порядок применения мер административного пресечения, составляют несколько административно-правовых институтов.

Проанализируем некоторые виды мер административного пресечения.

### **3.1. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы**

Административный надзор является административно-принудительной мерой, устанавливаемой в целях наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия. Правовой основой применения названной меры является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (с изм. и доп.) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных федеральным законом.

Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Статья 4 указанного закона предусматривает, что в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие *административные ограничения*:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным.

Суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений об образе жизни и поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им административных ограничений может частично отменить административные ограничения или на основании заявления органа внутренних дел может дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения.

Административный надзор устанавливается судом в порядке административного судопроизводства на основании заявления исправительного учреждения или органа внутренних дел, продлевается судом на основании заявления органа внутренних дел, досрочно прекращается судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя, прекращается по основаниям, предусмотренным законом: 1) истечение срока административного надзора; 2) снятие судимости с поднадзорного лица; 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; 4) вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим; 5) смерть поднадзорного лица.

Административный надзор может быть продлен судом в связи с совершением поднадзорным лицом в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Наблюдение за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных федеральным законом обязанностей осуществляется органом внутренних дел по месту жительства или пребывания поднадзорного лица.

Административный надзор осуществляется в порядке, утвержденном Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (с изм. и доп.)

Административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора при условии, что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные федеральным законом, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания. Суд, в который было подано заявление о досрочном прекращении административного надзора, уведомляет об этом потерпевшего и (или) его представителя в письменной форме в день принятия заявления к рассмотрению.

Закон устанавливает следующие *права поднадзорных лиц*:

1) обращаться в суд с заявлением о досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене установленных судом административных ограничений;

2) обжаловать решения суда об установлении или о продлении административного надзора либо об установлении связанных с ним административных ограничений;

3) обращаться в орган внутренних дел с заявлением о получении разрешения на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи с исключительными личными обстоятельствами;

4) обжаловать действия (бездействие) органа внутренних дел при осуществлении административного надзора.

Закон устанавливает следующие *обязанности поднадзорного лица*:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных настоящим федеральным законом.

В случае несоблюдения установленных судом административных ограничений или невыполнения обязанностей, предусмотренных указанным за-



коном, поднадзорное лицо несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении административного надзора *органы внутренних дел обязаны:*

1) разъяснять поднадзорному лицу его права и обязанности, а также предупреждать об ответственности за нарушение установленных судом административных ограничений и невыполнение предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

2) вести учет поднадзорных лиц в течение срока административного надзора;

3) систематически наблюдать за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений и выполнением предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

4) вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений;

5) объявлять и осуществлять розыск поднадзорного лица, освобожденно-го из мест лишения свободы и не прибывшего без уважительных причин в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному поднадзорным лицом месту жительства или пребывания, а также розыск поднадзорного лица, самовольно оставившего место жительства или пребывания либо выехавшего за установленные судом пределы территории, если судом ему было установлено такое административное ограничение;

6) подавать в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным настоящим федеральным законом, не позднее чем за один месяц до истечения срока отбывания осужденным ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного вида наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы;

7) в письменной форме уведомлять потерпевшего и (или) его представителя о прекращении административного надзора в день прекращения административного надзора.

При осуществлении административного надзора *органы внутренних дел имеют право:*

1) запрашивать у организаций по месту работы и (или) месту жительства или пребывания поднадзорного лица и получать от них сведения о его поведении;

2) вызывать поднадзорное лицо в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для получения объяснений в устной и (или) письменной форме по вопросам соблюдения им установленных судом административных ограничений и выполнения предусмотренных настоящим федеральным законом обязанностей;

3) входить беспрепятственно в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

Орган внутренних дел дает разрешение поднадзорному лицу, в отношении которого установлены административные ограничения, на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания этого лица, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории в связи со следующими исключительными личными обстоятельствами:

1) смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника;

2) необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории;

3) невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами;

4) прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории;

5) необходимость прохождения вступительных испытаний при приеме в образовательную организацию;

6) необходимость решения следующих вопросов при трудоустройстве:

а) явка в органы службы занятости населения для регистрации и дальнейшего взаимодействия с этими органами в целях поиска подходящей работы либо регистрации в качестве безработного, если в установленных судом пределах территории отсутствуют соответствующие органы службы занятости населения;

б) прохождение предварительного собеседования;

в) прохождение обязательного предварительного медицинского осмотра (обследования), необходимого для заключения трудового договора, если этот осмотр (обследование) не может быть пройден в установленных судом пределах территории;

г) заключение трудового договора;

д) заключение договора гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг;

е) государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, получение лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

### ***3.2. Принудительное лечение***

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 2 июля 1992 г. (с изм. и доп.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» лечение лица, страдающего психическим расстройством, осуществляется при наличии в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья его информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство, за исключением случаев, когда лечение может проводиться без

согласия лица, страдающего психическим расстройством, или без согласия его законного представителя при применении принудительных мер медицинского характера по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации, а также при недобровольной госпитализации по основаниям, предусмотренным ст. 29 указанного закона. В этих случаях, кроме неотложных, лечение применяется по решению комиссии врачей-психиатров.

Лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, без его согласия либо без согласия одного из родителей или иного законного представителя до постановления судьи, если его психиатрическое обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обуславливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Решение о психиатрическом освидетельствовании лица без его согласия или без согласия его законного представителя принимается врачом-психиатром самостоятельно в следующих случаях:

1) когда по имеющимся данным обследуемый совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, которое обуславливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи;

2) если обследуемый находится под диспансерным наблюдением.

В соответствии с Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» участковый уполномоченный полиции может участвовать в пределах компетенции совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений; оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом принудительной госпитализации лиц в медицинские организации.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ (с изм. и доп.) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышлен-

но уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решений суда госпитализируются в медицинские противотуберкулезные организации для обязательных обследования и лечения в стационарных условиях.

Решение о госпитализации принимается судом по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), главой 31.

В соответствии с ч. 2 ст. 281 КАС РФ административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Участие прокурора, представителя медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, больного туберкулезом, в отношении которого решается вопрос об обязательных обследовании и лечении, или его законного представителя в рассмотрении заявления о госпитализации обязательно.

В соответствии со ст. 284 КАС РФ при рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;

2) имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке лежит на административном истце. При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

### ***3.3. Применение огнестрельного оружия***

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «О полиции» *сотрудник полиции* имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

2) пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;

3) освобождения заложников;

4) задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;

5) задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

6) отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

7) пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

2) обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

3) разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 Федерального закона «О полиции»;

4) производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции, военнослужащему внутренних войск, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

Статья 30 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предусматривает случаи, когда *должностные лица таможенных органов* при исполнении должностных обязанностей вправе применять оружие:

1) отражения нападения на должностных лиц таможенных органов, когда их жизнь или здоровье подвергается непосредственной опасности, если нападение не может быть отражено иными способами и средствами;

2) пресечения попытки завладеть оружием должностных лиц таможенных органов, в том числе попытки лица, задерживаемого должностным лицом таможенного органа, приблизиться, сократив при этом указанное должностным лицом таможенного органа расстояние, или прикоснуться к оружию указанного должностного лица;

3) отражения группового или вооруженного нападения на здания, сооружения, воздушные, водные суда или транспортные средства, принадлежащие таможенным органам или используемые ими, на товары и транспортные средства, находящиеся под таможенным контролем, на объекты, где находятся такие товары и транспортные средства, а также для освобождения указанных объектов, судов, товаров и транспортных средств в случае их вооруженного захвата;

4) задержания лиц (лица), оказывающих вооруженное сопротивление, а также вооруженных лиц (лица), отказывающихся выполнить законное требование о сдаче оружия;

5) остановки автомобильных и железнодорожных транспортных средств, водных и воздушных судов путем их повреждения, если они создают реальную опасность жизни и здоровью должностных лиц таможенных органов или не подчиняются их неоднократным требованиям остановиться после предупредительных выстрелов;

6) обезвреживания животных, угрожающих жизни и здоровью должностных лиц таможенных органов;

7) предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

О каждом случае применения оружия должностное лицо таможенного органа обязано незамедлительно в письменной форме доложить начальнику таможенного органа, который сообщает об этом прокурору не позднее 24 часов с момента применения оружия.

*Работники ведомственной охраны* при исполнении должностных обязанностей имеют право на использование служебного огнестрельного оружия в случаях:

1) защиты лиц, находящихся на охраняемых объектах, от нападения, угрожающего их жизни или здоровью;

2) отражения нападения на работников ведомственной охраны, угрожающего их жизни или здоровью, а также пресечения попытки завладеть их огнестрельным оружием;

3) задержания лиц, застигнутых на охраняемых объектах при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против личности, охраняемых объектов и пытающихся скрыться, а также оказывающих вооруженное сопротивление работникам ведомственной охраны;

4) отражения вооруженного или группового нападения на охраняемые объекты, когда иными средствами отразить указанное нападение невозможно;

5) предупреждения о намерении применить огнестрельное оружие, необходимости подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

6) остановки транспортного средства путем повреждения, если его водитель создает реальную опасность для жизни или здоровья работников охраняемых объектов либо лиц, находящихся на охраняемых объектах, а также при указанных условиях отказывается остановиться либо пытается въехать на охраняемые объекты или выехать с охраняемых объектов, несмотря на законное требование работников ведомственной охраны.

Работникам ведомственной охраны запрещается применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей, когда могут пострадать посторонние лица, а также в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен работникам ведомственной охраны, за исключением случаев, когда перечисленные лица:

1) оказывают вооруженное или групповое сопротивление работникам ведомственной охраны;

2) совершают вооруженное или групповое нападение на охраняемые объекты, угрожающее жизни или здоровью работников ведомственной охраны либо лиц, находящихся на охраняемых объектах.

*Лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи* имеют право применять боевое ручное стрелковое и холодное оружие, имеющееся на вооружении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации, в следующих случаях:

1) для отражения группового или вооруженного нападения, совершаемого в целях завладения доставляемыми корреспонденцией, технической документацией и образцами промышленных изделий;

2) отражения попыток завладения оружием лиц начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи;

3) отражения нападения на сотрудников органов федеральной фельдъегерской связи, если их жизнь или здоровье подвергается опасности;

4) отражения группового или вооруженного нападения на транспортные средства, принадлежащие органам федеральной фельдъегерской связи, на объекты, расположенные на охраняемой территории, в том числе на здания, помещения и сооружения, занимаемые указанными органами, а также для освобождения указанных транспортных средств и объектов.

*Лица начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи* имеют право использовать боевое ручное стрелковое оружие также для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Запрещается применять боевое ручное стрелковое и холодное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен лицу начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи, за исключением

случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения ими группового или вооруженного нападения, угрожающего сохранности доставляемых корреспонденции, технической документации и образцов промышленных изделий, а также жизни сотрудников органов федеральной фельдъегерской связи.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.) «О судебных приставах» *судебные приставы* по обеспечению установленного порядка деятельности судов могут применять огнестрельное оружие:

- 1) для отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, а также на граждан и судебных приставов, – когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;
- 2) пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;
- 3) отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения, а также на здания, помещения Федеральной службы судебных приставов;
- 4) пресечения побега из-под стражи, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей.

До применения огнестрельного оружия на поражение оно может быть использовано для предупредительного выстрела.

#### **3.4. Административное задержание граждан**

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в целях своевременного выявления административных правонарушений и преступлений.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О полиции» *полиция* имеет право задерживать:

- 1) лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- 2) лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, – до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;
- 3) лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, – до передачи их в места отбывания административного ареста;
- 4) лиц, находящихся в розыске, – до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;
- 5) лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, – по основаниям, в порядке и на срок, кото-



рые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях;

6) военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления, – до передачи их военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командирам воинских частей или военным комиссарам;

7) лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, – до передачи их в учреждения, обеспечивающие исполнение таких мер;

8) лиц, уклоняющихся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным законом;

9) лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным конституционным законом;

10) лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты, – до выяснения личности, но на срок не более трех часов;

11) лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, – до передачи их в лечебные учреждения либо по месту жительства;

12) лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, – до передачи их в психиатрическое лечебное учреждение;

13) лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, – до передачи их иностранному государству по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах» судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов при предупреждении и пресечении административных правонарушений лицами может их задерживать с последующей передачей органам внутренних дел.

На соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов возлагается такая задача, как участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений или покинувших их.

В соответствии со ст. 31 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, – до выяснения личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или

его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на десять суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру.

Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд.

В случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений на территории, на которой введено чрезвычайное положение, граждане, подлежащие выдворению за ее пределы, задерживаются на общих основаниях до истечения установленного срока наблюдения за такими гражданами.

### ***3.5. Изъятие имущества, создающего угрозу безопасности, у незаконного владельца***

Статья 27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с изм. и доп.) «Об оружии» устанавливает, в каких случаях и каким органом может производиться изъятие оружия и патронов к нему:

1) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, или его территориальными органами в случаях:

– грубого нарушения юридическими лицами лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему, а также незаконного изготовления, приобретения, продажи, передачи, хранения или перевозки огнестрельного оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– ношения оружия гражданами, находящимися в состоянии опьянения, нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, а также пересылки оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– аннулирования в установленном порядке указанных в федеральном законе лицензии и (или) разрешения;

– смерти собственника гражданского оружия или смерти гражданина, имевшего на законном основании боевое или служебное оружие;

– ликвидации юридического лица, являющегося собственником оружия;

2) органами, осуществляющими государственный контроль и надзор в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, охраны окружающей среды, в том числе природных ресурсов, в случаях пресечения нарушений законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды в пределах их компетенции с передачей оружия и патронов к нему в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, или его территориальный орган, зарегистрировавшие указанное оружие, а в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, –

в органы внутренних дел с последующей передачей в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия;

3) таможенными органами в случаях, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательством Российской Федерации о таможенном деле;

4) в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Порядок изъятия оружия и патронов к нему определяется Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Распоряжение оружием и патронами к нему, изъятыми в связи с нарушением правил в сфере оборота оружия, установленных федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляется в соответствии с решением суда по уголовному делу, гражданскому делу или делу об административном правонарушении либо иного уполномоченного осуществлять производство по делу об административном правонарушении органа.

Оружие и патроны к нему, изъятые в связи с аннулированием в установленном порядке лицензии и (или) разрешения, предусмотренных настоящим федеральным законом, а также в связи с ликвидацией юридического лица, являющегося владельцем оружия и патронов к нему, находятся на хранении в органе внутренних дел до их отчуждения в порядке, установленном гражданским законодательством.

Оружие и патроны к нему, изъятые в связи со смертью собственника, находятся на хранении в органе внутренних дел до решения вопроса о наследовании имущества и получении права на владение оружием либо до отчуждения оружия, но не более одного года. По истечении одного года органом внутренних дел принимаются установленные гражданским законодательством меры по принудительному отчуждению указанных оружия и патронов к нему<sup>2</sup>.

Об изъятии оружия и патронов составляется протокол (акт), в котором указываются вид, тип, модель, калибр, серия и номер изымаемого оружия, а также вид и количество патронов либо делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или административном задержании в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Протокол (акт) составляется в порядке, установленном федеральным законодательством<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», «Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему») : постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 (в ред. от 17.05.2017).

<sup>2</sup> Об оружии : федер. закон от 13 декабря 1996 г. (с изм. и доп.).

<sup>3</sup> Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации.

Оружие и патроны, выданные юридическим и физическим лицам во временное пользование, изымаются на период устранения выявленных нарушений либо обстоятельств, препятствующих обеспечению сохранности или безопасности хранения этого оружия и патронов.

На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяется такая мера, как изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества.

#### **§ 4. Административно-восстановительные меры: понятие, содержание, виды и порядок применения**

Административно-восстановительные меры применяются на практике с целью возмещения причиненного административным правонарушением ущерба, восстановления прежнего положения вещей, существовавшего до правонарушения.

*Возмещение вреда, причиненного административным правонарушением.* В КоАП РФ в ст. 4.7 впервые предусмотрен порядок возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причиненного административным правонарушением.

В отличие от уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации (УПК РФ), когда в соответствии со ст. 44 УПК РФ гражданский иск может предъявляться после возбуждения уголовного дела, но до окончания предварительного расследования, в административном законодательстве (КоАП РФ) предусмотрено, что возмещение имущественного ущерба, а также возмещение морального вреда разрешается только в судебном порядке.

В случае рассмотрения административного дела в суде судья, рассматривая дело (при отсутствии спора о возмещении имущественного вреда) об административном правонарушении, вправе разрешить вопрос о возмещении имущественного вреда, причиненного совершением правонарушения. Спор о возмещении морального вреда разрешаются только в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КоАП РФ).

В настоящее время бесспорным является то, что меры карательной и правовосстановительной ответственности применяются параллельно, применение одних не исключает возможности применения других. Более того, решение о применении тех и других мер юридической ответственности может приниматься одновременно одним и тем же органом.

При решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно может быть решен вопрос о возмещении имущественного ущерба (п. 2 ст. 29.10, п. 1 ст. 4.7 КоАП РФ).

Споры о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, о том, как вынес инспектор постановление о наложении административного наказания за нарушение правил дорожного движения, разрешаются в порядке гражданского судопроизводства.

производства (ст. 4.7 КоАП РФ). В этом случае лицо, которое не считает себя виновным в дорожно-транспортном происшествии, обращается за защитой своих прав в суд в порядке гл. 25 (ст. 254–258) ГПК РФ.

Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти используют весь арсенал правовых средств снижения противоправности, включая меры административного предупреждения, пресечения, ответственности. Крайне важными и социально значимыми выступают именно те правовые средства, которые позволяют вернуть субъектов в состояние, существовавшее до нарушения их субъективных прав. К таким средствам в административно-правовой литературе традиционно относят: возмещение материального ущерба, причиненного административным правонарушением; снос самовольно возведенного строения, выселение граждан из самовольно занятых жилых помещений; взыскание недоимки; взыскание пени; восстановление на службе ранее уволенного государственного служащего; изъятие имущества, денежных средств, незаконно полученных субъектом, и др.

Подобные меры обладают рядом специфических черт, к которым в научной литературе относят:

- способствование осуществлению юридических обязанностей, реализация которых в случае уклонения лица от их исполнения обеспечивается путем совершения органами государства или должностными лицами определенных действий;
- применение к тем лицам, которые не выполнили возложенные на них юридические обязанности;
- направленность на устранение последствий правонарушения;
- предназначенность для защиты права, принадлежащего лицу и применение до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные права или пока не будет выполнена обязанность

### **§ 5. Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности. Роль органов внутренних дел в их обеспечении и охране прав и свобод граждан**

Согласно подп. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина, *обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.*

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Согласно ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации», Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

Таким образом, необходимо отметить, что права и свободы человека и гражданина, законность, правопорядок, общественная безопасность составляют отдельные, специально выделяемые в силу своей значимости объекты правовой охраны со стороны государства.

Под общественным порядком понимаются взаимоотношения людей, их поведение в социуме (обществе), их действия, поступки. Также общественный порядок можно определить как отношения, складывающиеся в общественных местах. Это соблюдение гражданами таких общепринятых правил, как поддержание обстановки спокойствия, правил поведения на улицах, в парках и других общественных местах. Общественный порядок представляет собой систему общественных отношений, урегулированных различными нормами, определяющими права и обязанности их участников.

Интересным представляется понимание общественного порядка как объекта правовой охраны, высказанное в определении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 70-О<sup>4</sup>. Из анализа данного определения следует, что объектом правовой охраны выступает такой общественный порядок, при котором права и свободы человека и гражданина гарантируются от нарушения в результате противоправного поведения других лиц.

Основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации определяет Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важные интересы представляют собой совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности закон относит личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Таким образом, общественная безопасность есть частное понятие по отношению к общему – безопасности. В свете сказанного *общественную безопасность* необходимо понимать как состояние защищенности в обществе жизненно важных интересов личности, самого общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Вместе с тем следует отметить, что отсутствие четких правовых дефиниций (определений) общественного порядка и общественной безопасности является недостатком российского законодательства, причем законодатель довольно часто прибегает к их использованию в текстах тех или иных нормативных правовых актов.

---

<sup>4</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 4.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности представляет собой проведение государством в лице соответствующих органов власти разнообразных мер по обеспечению неприкосновенности граждан, защите их прав, свобод и законных интересов, созданию нормальных условий для функционирования предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, государственных органов и органов местного самоуправления, общественных организаций.

Охрана общественного порядка и общественной безопасности может осуществляться в рамках уголовно-правовой, гражданско-правовой и *административно-правовой охраны*.

Наибольшей компетенцией в области административно-правовой охраны общественного порядка и общественной безопасности наделены органы внутренних дел.

Так, согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

К числу основных задач МВД России относятся:

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками, причем во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Состав органов внутренних дел включает: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О войсках национальной гвардии» войска национальной гвардии Российской Федерации от 3 июля 2016 г. являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сфере оборота оружия, сфере частной охранной деятельности и сфере вневедомственной охраны.

Росгвардия – центральный орган управления войсками национальной гвардии.

Для выполнения задач, возложенных на войска национальной гвардии, и обеспечения их деятельности Росгвардия создает: структурные подразделения центрального аппарата Росгвардии; территориальные органы Росгвардии; воинские части войск национальной гвардии; подразделения (органы) войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; организации войск национальной гвардии.

Основными задачами Росгвардии являются:

1) выработка и реализация государственной политики в установленных сферах деятельности;

2) нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности;

3) организация участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;

4) организация участия войск национальной гвардии в борьбе с терроризмом и экстремизмом, обеспечении правового режима контртеррористической операции;

5) организация участия войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации;



6) поддержание в необходимой готовности войск национальной гвардии;  
7) организация применения войск национальной гвардии в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) осуществление мероприятий по строительству и развитию войск национальной гвардии;

9) осуществление федерального государственного контроля (надзора):

– за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– частной охранной деятельностью в Российской Федерации;

– обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

10) обеспечение социальной и правовой защиты военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы (службы) из войск национальной гвардии, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых возложено на Росгвардию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». В данной главе предусмотрены такие правонарушения, как мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики; нарушение требований пожарной безопасности; нарушение требований режима чрезвычайного положения; невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; нарушение правил гражданской обороны; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения, изготовление, продажа или передача пневматического оружия; нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет; и др.

Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или сим-

волики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций; нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны, установку на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения, и др.

В соответствии со ст. 23.3. КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) из вышеуказанных составов самостоятельно рассматривают такие административных правонарушения, как мелкое хулиганство, нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему, незаконные изготовление, продажа или передача пневматического оружия, нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет, пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему, стрельба из оружия в не отведенных для этого местах, нарушение правил сертификации оружия и патронов к нему, незаконная частная детективная или охранная деятельность, и др.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 Кодекса об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции. Полномочия конкретных должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию изложены в приказе МВД от 5 мая 2012 г. № 403 (с изм. и доп.) «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

## **Г л а в а 19**

### **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

#### **§ 1. Административная ответственность: понятие, признаки, цели, функции и принципы**

Административная ответственность – одна из фундаментальных и системообразующих категорий административного права и производства по делам об административных правонарушениях. Вопросам и проблемам применения законодательства об административных правонарушениях и теории административно-деликтного права посвящено большое количество диссер-

таций<sup>1</sup>. Развитие института административной ответственности характеризуется расширением сфер ее применения и увеличением числа специальных субъектов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не содержит легального определения административной ответственности, несмотря на то что гл. 2 КоАП РФ носит название «Административная ответственность и административное правонарушение». Как следует из анализа статей, представленных в КоАП РФ, административная ответственность может наступать за совершение административных правонарушений, которые в соответствии с п. 1 ст. 1.1 КоАП РФ содержатся в самом кодексе и принимаемых в соответствии с ним законах субъектов РФ об административных правонарушениях. В свою очередь административно-деликтный закон определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

В административно-правовой литературе административная ответственность рассматривается как: мера административно-правового принуждения; реакция государства на правонарушение; оценка (осуждение); наказание; реализация санкции; административное правоотношение; обязанность претерпевать лишения личного, имущественного, морального и организационного характера.

Представляется, что каждое приведенное понятие раскрывает особую грань, свойство такого разностороннего явления, как институт административной ответственности, имеет право на существование и теоретически может быть отражено в определении административной ответственности. Но в виду того, что каждое явление обладает своей особой сущностью, которая должна найти отражение в понятии, большинство ученых-административистов полагают, что сущностью административной ответственности является применение к правонарушителю (физическому или юридическому лицу) предусмотренной санкцией административно-правовой нормы меры административного принуждения (административного наказания).

Для познания сущности административной ответственности определим, что она является видом юридической ответственности и мерой административно-правового принуждения, представляет собой важное средство поддержания правопорядка в стране, выполнения соответствующих задач и функций правового государства. Административная ответственность устанавливается в целях защиты личности, охраны прав и свобод человека и

<sup>1</sup> См., например: *Кирич А. В.* Теория административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012 ; *Его же.* Административно-деликтное право : теория и законодательные основы. М., 2012 ; *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012 ; *Ее же.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011 ; *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве : проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010 ; *Его же.* Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М., 2012.

гражданина, охраны здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

Административную ответственность характеризуют некоторые признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное правовое принуждение, применяющееся на основе правовой регламентации объема и пределов административной ответственности, нормативного установления ее оснований, содержания и процессуальных форм реализации конкретных административных наказаний.

Во-вторых, административная ответственность влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией административно-правовой нормы. Неблагоприятные последствия могут наступать в виде лишений или ограничений морального, материального, физического или организационного характера, которые обязано претерпевать лицо, привлекаемое к административной ответственности.

В-третьих, в мерах административной ответственности содержится итоговая правовая оценка деяния и правонарушителя от имени государства.

Раскроем сущность административной ответственности с помощью специфических признаков, позволяющих отделить данный вид юридической ответственности от иных ее видов.

1. Основанием административной ответственности выступает административное правонарушение.

2. Административная ответственность может устанавливаться не только законодательными актами Российской Федерации, но и законодательными актами субъектов РФ. Для административной ответственности характерно то, что она наступает за нарушение или ненадлежащее исполнение (неисполнение) общеобязательных специальных правил поведения в сфере публичного управления, устанавливаемых законами и (или) подзаконными актами. Административная ответственность наступает за нарушение требований правовых норм иных отраслей права, например конституционного (гл. 5 КоАП РФ), экологического (гл. 8 КоАП РФ), финансового (гл. 15 КоАП РФ), таможенного (гл. 16 КоАП РФ).

3. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.

4. Мерой административной ответственности является административное наказание. Категории «административная ответственность» и «административное наказание» соотносятся между собой как целое и часть. Административное наказание в административно-правовой литературе рассматривается как сущностный элемент структуры административной ответственности.

5. Административная ответственность применяется: а) судьями (мировыми судьями); б) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) федеральными органами исполнительной власти, их структурными под-

разделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; г) Банком России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральным законом; д) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы; е) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный надзор либо переданные полномочия в области федерального государственного надзора; ж) государственными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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 регионального значения (ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ).

Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные в законе субъекта Российской Федерации, применяется: а) мировыми судьями; б) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; г) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; д) государственными учреждениями, подведомственными соответственно органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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.

Преимущественно внесудебный порядок применения административных наказаний, бесспорно, признается всеми административистами, что подтверждается также и позицией законодателя. В КоАП РФ содержится перечень органов, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, который насчитывает около 84 внесудебных органов. Однако их количество и наименование будут меняться в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

**6.** Административная ответственность реализуется уполномоченным органом государственной власти (должностным лицом), которому правонарушитель непосредственно по службе не подчинен.

7. Применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение. Однако административное наказание всегда влечет следствие, при котором нарушитель после его исполнения считается подвергнутым такому наказанию (состояние административной наказанности).

8. Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях, регламентируемое нормами КоАП РФ, состоящее из стадий возбуждения производства по делу, рассмотрения дела и принятия по нему решения, исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, обжалования принятых решений.

Анализ указанных признаков позволяет сделать следующий вывод.

*Административная ответственность* – особый вид юридической ответственности, мера административно-правового принуждения, применение санкций административно-правовых норм судьями, иными уполномоченными органами в предусмотренном законом процессуальном порядке к субъекту (физическому или юридическому лицу), совершившему административное правонарушение.

Административная ответственность всегда реализуется в административно-деликтном отношении, возникающем между органом, должностным лицом, полномочным производить процессуальные действия в отношении физических или юридических лиц, совершивших административное правонарушение, и указанными лицами.

Целями административной ответственности выступают: охрана правопорядка; предупреждение правонарушений; исправление правонарушителей и воспитание граждан; наказание, кара. Административная ответственность направлена: на восстановление нарушенных общественных отношений; формирование и обеспечение правомерного поведения лиц, совершивших правонарушение, и лиц, ранее не совершавших административное правонарушение. Цели административной ответственности конкретизируются в ее функциях.

Под *функциями административной ответственности* понимаются основные направления ее воздействия на общественные отношения, в которых раскрываются сущность и социальное назначение административной ответственности и через которые достигаются ее цели.

Регулятивная функция административной ответственности заключается в установлении запретов совершать определенные действия; а также установлении позитивных обязанностей и составов правомерного поведения. Таким образом, в результате реализации регулятивной функции определяется поведение субъектов административной ответственности.

Охранительная функция административной ответственности проявляется в ее воздействии на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. Универсальное качество правоохранительной функции административной ответственности заключается в том, что она наступает также за нарушение требований правовых норм иных отраслей права.

Предупредительная (превентивная) функция административной ответственности заключается в предотвращении совершения административных правонарушений. В административном законодательстве различают общую и частную превенции.

Общая превенция реализуется одновременно с регулятивной функцией административной ответственности, используется в качестве способа осуществления угрозы применения административного наказания и осуществляется путем распространения информации об административно-правовом запрете. Она направлена на предотвращение совершения административных правонарушений другими лицами; выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Частная превенция направлена на предотвращение совершения правонарушений лицом, совершившим административное правонарушение. В случае нарушения административно-правового запрета первоначальный момент превентивного воздействия заключается в осуждении виновного лица. Сам факт отрицательной оценки его деяния должен заставить лицо изменить свое поведение. Следующее за осуждением наказание (кара) лишает виновного возможности совершить новое правонарушение либо в аналогичной ситуации изменить свое поведение.

Частная превенция заключается в том, что лицо, привлеченное к административной ответственности, находится в состоянии административной наказанности в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (наличие неснятого административного наказания). Повторность может выступать в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, или в качестве квалифицирующего признака. Состояние наказанности связано с угрозой воздействия в отношении субъекта более строгим административным наказанием, чем за административное правонарушение, совершенное впервые.

Превентивная функция административной ответственности охватывает предупреждение не только рецидива административных правонарушений, но и правонарушений, представляющих большую общественную опасность, – преступлений. Специфика административных правонарушений состоит в том, что они стоят на грани с уголовно наказуемыми деяниями.

Карательная функция административной ответственности заключается в том, что на физических и юридических лиц, совершивших правонарушения, налагаются административные наказания.

Наличие у административной ответственности воспитательной функции должно обуславливать закрепление в КоАП РФ цели воспитания граждан и исправления правонарушителей.

Вопрос о функциях административной ответственности тесно взаимосвязан с ее принципами.

Современные *принципы юридической ответственности* стали возникать в сознании общества и в действующем праве в период низвержения феодального строя (XVII–XVIII вв.). В процессе становления гражданского общества и борьбы против феодального произвола и инквизиционного про-

цесса утверждались основные положения современной теории права и практики законотворчества относительно принципов применения мер принуждения за совершение правонарушений, главным из которых явилось то, что принуждение как способ, средство охраны права не должно нарушать само право, а может осуществляться только на основе и в пределах права (*nullum crimen, nulla poena, sine lege* – «без закона нет ни преступления, ни наказания»). Это означает, что *правонарушением* признается исключительно деяние, которое до его совершения было запрещено законом, вступившим в силу и доведенным до всеобщего сведения. Одновременно в том же или ином законе должны быть совершенно точно определены пределы наказания, применяемого за это (этот вид) правонарушение, а также процедура привлечения к юридической ответственности.

Принципы административной ответственности наряду с ее функциями выражают природу и назначение рассматриваемого вида юридической ответственности. Принципы административной ответственности – основополагающие положения, обладающие наивысшей императивностью и обобщенностью. Они не только характеризуют действующее законодательство об административных правонарушениях, но и определяют, показывают тенденции его развития. Принцип – категория объективно-субъективная, которая зависит не только от действующего законодательства, но и от соответствующих правовых идей.

Начнем характеристику с общих положений и принципов ответственности, закрепленных в Конституции РФ и получивших конкретизацию в законодательстве об административных правонарушениях.

Обозначим *конституционные принципы административной ответственности*.

Конституция РФ закрепляет следующие юридически значимые для законодательного регулирования административной ответственности принципиальные конструкции:

1) *соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям*. Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина; административное и административно-процессуальное законодательство (п. «б», «к» ч. 1 ст. 72). В мотивировочной части постановления от 30 июля 2001 г. № 13-П Конституционный Суд РФ указал, что установление конкретных размеров штрафных санкций является прерогативой законодателя. Однако размер штрафного наказания – поскольку такое взыскание связано с ограничением конституционного права собственности – во всяком случае должен отвечать критерию соразмерности, вытекающему из ст. 55 Конституции РФ;

2) *равенство всех перед законом и судом*. 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 (ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ). Однако Конституция РФ и федеральные законы определяют особые условия привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц). Анализируемый принцип выражается как в равной обязанности лиц, совершивших административное правонарушение, подвергнуться административной ответственности, так и в равных основаниях ее применения и равных критериев определения содержания и размеров административной ответственности;

3) *наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения*. Отсутствие вины при административном правонарушении является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу, так как свидетельствует об отсутствии состава административного правонарушения. В соответствии с ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина;

4) *презумпция невиновности*. КоАП РФ закрепляет, что 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. Презумпция невиновности возлагает обязанность доказывать виновность в установленном КоАП РФ порядке на судей, органов и должностных лиц. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность (ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ).

Действующим законодательством из этого правила установлены исключения, в частности положения указанной статьи не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные гл. 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 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.

В соответствии со ст. 2.6.2. КоАП РФ к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, в части содержания, эксплуатации, перемещения, переоборудования либо разрушения объектов благоустройства 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, привлекаются собственники или иные владельцы земельных участков либо других объектов недвижимости.

Собственник или иной владелец земельного участка либо другого объекта недвижимости освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения земельный участок либо другой объект недвижимости находился во владении или пользовании другого лица, либо о том, что административное правонарушение совершено в результате противоправных действий других лиц, при этом у собственника или иного владельца земельного участка либо другого объекта недвижимости не имелось возможности предотвратить совершение административного правонарушения либо им были приняты все зависящие от него меры для предотвращения совершения административного правонарушения.

Если имеющиеся доказательства с неоспоримостью не подтверждают вину лица, оставляют неустранимые сомнения в виновности лица, нельзя считать, что вина установлена. В соответствии с положением, закрепленным в ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ, такие сомнения должны толковаться в пользу привлекаемого к административной ответственности лица;

5) *определенность правовой нормы, устанавливающей ответственность.* Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П правовая норма об ответственности должна соответствовать таким критериям, как определенность, ясность, недвусмысленность;

6) *недопустимость повторного привлечения лица к ответственности за одно и то же правонарушение.* Пункт 5 ст. 4.1 КоАП РФ закрепляет: никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение;

7) *недопустимость придания обратной силы закону, устанавливающему либо отягчающему ответственность.* Согласно ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

8) *всеобщность и гарантированность судебной защиты;*

9) *недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона.*

Реализация конституционных установлений способствует обеспечению принципа справедливости административной ответственности. Справедливыми должны быть установление административной ответственности и применение административного наказания. Административная ответственность справедлива, если она законна, неотвратима, индивидуализирована и наступает за виновные деяния.

*Принцип неотвратимости* административной ответственности означает, что любое административное правонарушение повлечет реакцию со стороны государства и лицо, в отношении которого будет установлена вина в совершении административного правонарушения, будет привлечено к административной ответственности. Неотвратимо должно быть и установление административной ответственности. То есть законодатель, закрепляя

составы административных правонарушений в административно-деликтных законах, должен предусмотреть все элементы юридического состава административного правонарушения (объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону) таким образом, чтобы виновное лицо было привлечено к административной ответственности за совершенное правонарушение, чтобы были зафиксированы все правонарушения и выявлены лица, их совершившие.

*Принцип индивидуализации* административной ответственности означает, что к административной ответственности привлекаются лица с учетом характера административного правонарушения, личности виновного и его имущественного положения, имущественного и финансового положения юридического лица, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность. Таким образом, критериями индивидуализации административной ответственности выступают: вид административного правонарушения, количество правонарушений, совершенных лицами, форма вины, характер последствий правонарушения, данные, характеризующие личность правонарушителя, поведение лица после совершения административного правонарушения (раскаяние лица, предотвращение лицом, совершившим правонарушение, вредных последствий).

Суть *принципа законности* состоит в том, что применение административной ответственности допустимо только на основаниях и в порядке, установленных законом (ст. 1.6 КоАП РФ). Основанием административной ответственности выступает административное правонарушение. В целях обеспечения принципа законности административной ответственности должны быть выявлены все признаки административного правонарушения и элементы юридического состава административного правонарушения.

Основное требование законности, предъявляемое к процессуальной стороне ответственности, – строжайшее соблюдение компетентными органами установленного законом порядка и формы исследования и разбирательства дел о правонарушениях, в процессе которых при строжайшем соблюдении процессуальных норм либо была обоснована ответственность данного лица, либо, напротив, было точно установлено, что оно не должно нести ответственности. Процессуальная сторона административной ответственности означает также, что при соблюдении принципа законности соблюдаются права и обеспечиваются законные интересы всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

*Принцип гуманизма* административной ответственности означает, что при применении мер административной ответственности не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Данный принцип проявляется в том, что ряд наказаний не назначается женщинам, инвалидам. Например, административный арест не применяется к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам первой и второй групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уго-

ловно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ).

Совершение административного правонарушения несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка, выступает в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ).

Таким образом, принципами административной ответственности являются справедливость, неотвратимость, законность, индивидуализация, гуманизм, *виновность деяния*. Соблюдение принципов будет способствовать реализации целей и функций административной ответственности.

## § 2. Установление административной ответственности

Большое значение в теории административной ответственности имеют вопросы о том, кто вправе устанавливать административную ответственность и как отграничить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления административной ответственности.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации является важнейшей проблемой для теории и практики федеративных государств. Эффективность решения этой проблемы определяет уровень развития федеративных отношений и самостоятельность субъектов федерации. Принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий определяются конституцией федеративного государства и соответствующими федеральными законами.

Под *установлением административной ответственности* следует понимать закрепление в административно-деликтном законе норм права, содержащих общие положения об административной ответственности (принципы, основания, субъекты, наказания); варианты противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица; вид и размер административного наказания за такие действия (бездействия); процессуальный порядок привлечения к административной ответственности; порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания. Установить административную ответственность – значит возвести в норму права правило, за нарушение которого предусматривается административная ответственность. Указанное правило должно содержать все необходимые *элементы юридического состава административного правонарушения*: объект, субъект, объективную сторону, субъективную сторону.

Установление административной ответственности осуществляется посредством законодательной деятельности. Под *законодательной деятельностью в области установления административной ответственности* понимается организационно-правовая деятельность Российской Федерации и ее субъектов по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений, нуждающихся в охране, осуществляемой посредством административно-правовых норм. Необходимо, чтобы за-

конодатель эффективно «находил» общественные отношения, нуждающиеся в правовом оформлении посредством административно-правовой нормы, содержащей правило поведения и меру ответственности за его неисполнение. Законодательная деятельность в области установления административной ответственности заключается в подготовке необходимых законопроектов и их рассмотрении, а также принятии, изменении, дополнении, отмене, приостановлении законов об административных правонарушениях.

*Принципы законодательной деятельности в сфере установления административной ответственности* определил Конституционный Суд Российской Федерации. Согласно правовой позиции КС РФ, сформулированной в постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П, законодатель, относя нарушение тех или иных правил в сфере экономической деятельности, в том числе в области торговли и финансов, к административным правонарушениям и предусматривая необходимость применения соответствующих мер государственного принуждения в виде административной ответственности, обязан соблюдать требования Конституции РФ. Введение ответственности за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям *справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния*<sup>2</sup>. При этом допустимые ограничения прав и свобод строго очерчены Конституцией РФ, ее ст. 17 (ч. 3); 29 (ч. 2) и 55 (ч. 3) (определение КС РФ от 19 апреля 2001 г. № 70-О). Например, вводя административную ответственность за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением и устанавливая в КоАП РФ соответствующие санкции, законодатель учитывал конституционно закрепленные цели и охраняемые законом права и законные интересы граждан и их объединений и исходил из необходимости обеспечения вытекающего из Конституции РФ общего режима правомерного поведения, включая соблюдение правопорядка в области торговли и финансовой отчетности<sup>3</sup>. Согласно правовой позиции КС РФ законодатель должен определять санкции за нарушение административных правил таким образом, чтобы обеспечивалась возможность применения конкретной меры наказания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния<sup>4</sup>. В процессе изучения правовых позиций Конституционного Суда РФ определился такой принцип административной ответственности, как *принцип соразмерности*: установление публично-правовой ответвен-

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ст. 266 ТК РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 КоАП РСФСР в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

<sup>3</sup> Определения КС РФ от 5 ноября 2003 г. № 348-О, № 349-О. Документы опубликованы не были.

<sup>4</sup> По жалобе гражданина Н. Д. Ильченко на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 279 ТК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 10 января 2002 г. № 3-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 744.

ности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания.

Конституция РФ частично определила *правовые основы установления и применения административной ответственности*. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов. Данное конституционное положение обуславливает практическую законодательную деятельность в области установления административной ответственности на федеральном и региональном уровнях.

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Законодательство об административных правонарушениях входит в систему административного и административно-процессуального законодательства, что дает возможность осуществлять правовое регулирование административной ответственности на *региональном уровне*. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Конституционные нормы обусловили положение, закрепленное в ст. 1.1 КоАП РФ: законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Для целостности России как федеративного государства жизненно важное значение имеет сопряженность законодательства регионального и федерального уровней. Поэтому возникает необходимость разграничения полномочий по предмету совместного ведения при осуществлении правового регулирования административной ответственности.

Вопрос о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях является одним из дискуссионных в рамках действующего законодательства. И это не случайно, состояние законности в сфере административно-деликтного законодательства и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции во многом зависит от того, насколько точно в нормах права определены пределы разграничения компетенции РФ и субъектов РФ по установлению административной ответственности.

Активнейшее участие в решении вопроса об определении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях принял *Конституционный Суд Российской Федерации*. Согласно правовой позиции КС РФ субъекты РФ вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии федерального закона субъект РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование. С принятием федерального закона закон субъекта подлежит приведению в соответствие данно-

му закону (постановления КС РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П и 1 февраля 1996 г. № 3-П). Однако законодатель субъекта РФ, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам<sup>5</sup>. Выработанное КС РФ понимание теперь закреплено в ст. 1.1 и 1.3, 1.3.1 КоАП РФ.

КоАП РФ существенно реформировал подходы к разграничению предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, поэтому законы субъектов РФ об административных правонарушениях должны ему соответствовать. Согласно ст. 1.3 КоАП РФ к исключительному ведению Федерации в области законодательства об административных правонарушениях 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 установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Таким образом, к исключительному ведению Российской Федерации относится максимально широкий круг вопросов материально-правового и процессуального регулирования административной ответственности.

С учетом действующего законодательства об административных правонарушениях нам представляется, что разграничение предметов ведения должно выглядеть следующим образом:

- к исключительному ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушение федеральных законов, принятых по вопросам ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ);
- федеральный законодатель вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов, принятых по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ);
- субъекты РФ вправе устанавливать административную ответственность за нарушение региональных законов, принятых по вопросам их ведения (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

<sup>5</sup> По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 КоАП РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49. Ст. 6102.

Законодательство об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации.

Статья 1.3.1. КоАП РФ определяет предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях:

1) установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ; определение перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных ст. 28.3 КоАП РФ;

7) регулирование законами субъектов РФ иных вопросов в соответствии с КоАП РФ.

Законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в п. 4–6 ч. 1 ст. 1.3.1, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, в случаях, указанных в ст. 28.3 Кодекса.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникающих у су-



дов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» применению подлежат только те законы субъектов РФ, которые приняты с учетом положений ст. 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также положений ст. 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов РФ. В частности, законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. В качестве мер административного наказания могут быть предусмотрены предупреждение и административный штраф в размере, установленном соответствующей статьей КоАП РФ.

Таким образом, установление административной ответственности – это деятельность законодательных органов по принятию законов об административных правонарушениях, их изменению, отмене, приостановлению.

### § 3. Применение административной ответственности

В юридической науке традиционно под *применением норм права* понимается вынесение индивидуально-конкретных государственно-властных правовых актов при разрешении юридических дел компетентными органами государства.

Применение правовых норм отличается от других форм реализации права по своей цели, характеру осуществляемой деятельности и форме, в которой оно протекает. Ему присущи следующие особенности, раскрывающие содержание, внутреннюю структуру, назначение, круг субъектов.

1. Правоприменение – это особый вид деятельности, осуществляемой государством, направленной на реализацию правовых предписаний. Поэтому понятие «применение права» в юридической науке раскрывается через категорию «правоприменительная деятельность», представляющую собой «систему разнородных действий основного и вспомогательного характера, имеющих творческое, организующее содержание»<sup>6</sup>. Таким образом, по своему содержанию применение норм права является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных правовых предписаний, обращенных к персонально определенным лицам и имеющих вид точно зафиксированных правовых велений. В результате происходят наделение этих участников конкретными субъективными правами и возложение на них конкретных юридических обязанностей. При применении достигается персонификация, индивидуализация действия правовых норм.

2. Правоприменительная деятельность осуществляется компетентными государственными органами (должностными лицами), поскольку применение норм права есть прерогатива государства. Субъект правоприменения – это наделенный государством соответствующей компетенцией активный участник правоприменительных отношений, которому принадлежит ведущая роль в развитии и движении этих отношений, направлении и разрешении конкретной жизненной ситуации при помощи акта применения права.

<sup>6</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 318.

3. Правоприменение носит государственно-властный характер, о чем свидетельствуют: осуществление правоприменительной деятельности по одностороннему волеизъявлению компетентных органов; правоприменительные акты, принятые в строгом соответствии с законом, обязательные к исполнению всеми лицами, которым они адресуются; обеспечение правоприменительных актов в необходимых случаях государственным принуждением, а иногда их переход в акты государственного принуждения.

4. Применение норм права – творческая, организующая деятельность, проявляющаяся в том, что посредством применения осуществляется государственно-властное, индивидуальное (казуальное) правовое регулирование общественных отношений.

5. Правоприменительная деятельность осуществляется в специально установленных законом процессуальных формах. В условиях режима законности применение права облекается в процедурно-процессуальные формы, которые обеспечивают достижение истины при реализации юридических норм, охрану прав заинтересованных лиц, защиту от возможных правонарушений.

Таким образом, применение административной ответственности адекватно понятию «применение правовых норм об административной ответственности».

*Применение административной ответственности* представляет собой властную правоохранительную деятельность субъектов административной юрисдикции, которая осуществляется в специальных установленных законом процессуальных формах, состоит в вынесении индивидуальных актов применения (решения, постановления), определяющих отнесение административно-правовых норм, а также правовых норм иных отраслей права, содержащих признаки административного правонарушения, и элементов юридического состава правонарушения к конкретной практической ситуации, имеющая своим результатом решение вопроса о привлечении к административной ответственности.

Нельзя сводить применение административно-правовых норм, содержащих административную ответственность, лишь к применению санкций административно-правовых норм, поскольку применение административной ответственности предполагает также: выявление обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность; анализ и применение общих положений законодательства об административных правонарушениях относительно рассматриваемого случая; применение регулятивных норм о мерах процессуального обеспечения при производстве по делу об административном правонарушении.

*Структура применения административной ответственности* состоит из:

1) административно-правовых норм, устанавливающих юридический состав административного правонарушения (объект, объективную сторону, субъекты, субъективную сторону), и административно-правовых норм, закрепляющих признаки административного правонарушения;

2) административно-правовых норм, регламентирующих виды наказания и общие правила их назначения;

3) административно-правовых норм, устанавливающих принципы законодательства об административных правонарушениях;

4) субъектов правоприменения;

5) возникающих на основе административно-правовых норм правоприменительных отношений между субъектом правоприменения и субъектом правонарушения;

6) актов реализации прав и обязанностей участников правоотношений.

Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях. Применение административной ответственности осуществляется на следующих стадиях производства по делу об административном правонарушении:

1) стадии возбуждения дела об административном правонарушении: установление фактических обстоятельств, выбор и анализ нормы права, промежуточный акт применения (протокол по делу об административном правонарушении; определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования; постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении);

2) стадии рассмотрения дела об административном правонарушении: те же самые правоприменительные действия, а также стадия принятия решения и его документального оформления; принимается главный акт применения права в сфере административной ответственности – постановление по делу об административном правонарушении;

3) стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

На стадии обжалования постановления по делу об административном правонарушении осуществляется контроль за правильным и законным применением мер административной ответственности.

Правовые категории установления и применения административной ответственности тесно взаимосвязаны. От качества законодательной деятельности в области установления административной ответственности зависит эффективность правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

#### § 4. Основания административной ответственности

В административно-правовой литературе выделяются следующие *основания административной ответственности*:

нормативное – система норм права, регулирующих административную ответственность;

фактическое – деяние конкретного субъекта, нарушающее предписания, защищаемые административно-правовыми санкциями.

Под *нормативным основанием административной ответственности* понимается система действующих правовых норм, закрепляющих:

– задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях;

- общие положения об административном правонарушении и административной ответственности;
- административные наказания и общие правила их назначения;
- составы административных правонарушений;
- круг субъектов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ). Однако де-факто законодательство, регламентирующее вопросы административной ответственности, можно дополнить следующими нормативными правовыми актами.

1. В КоАП РФ не кодифицированы нормы об ответственности за правонарушения в области налогов и сборов. Налоговый кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержат схожие составы правонарушений, различающихся лишь по субъектному составу. Например, объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.3 КоАП РФ, будут общественные отношения в области налогового контроля. Объектом налогового правонарушения, предусмотренного ст. 116 НК РФ, будут также общественные отношения в области налогового контроля. В первом случае субъекты ответственности – должностные лица, во втором – налогоплательщики. Поэтому возможна ситуация, когда за одно правонарушение к ответственности в соответствии с НК РФ привлекут налогоплательщика, например организацию, а к административной ответственности – должностное лицо этой же организации. Рассматриваемая проблема не способствует единому пониманию административной ответственности. Поэтому данный вопрос необходимо решить на законодательном уровне.

2. Большое значение имеет решение вопроса о соотношении норм КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), регулирующих производство по делам об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами в условиях действия *смешанного процессуально-правового режима* – искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений (раздел III АПК РФ), и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ. При этом в ст. 29 АПК РФ указано, что дела об административных правонарушениях арбитражные суды рассматривают в порядке *административного судопроизводства*.

По мнению ученых административистов, одним из способов разрешения правовых коллизий двух процессуальных кодексов будет ответ на вопрос: какую роль выполняет суд при рассмотрении дела об административном правонарушении? Вершит ли он правосудие или ведет производство по делу об административном правонарушении? Данный вопрос остается дискуссионным в науке административного права. Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокин,

Н. Г. Салищева полагают, что деятельность судей и судов по осуществлению административной ответственности охватывается объемом административного процесса, регулируется нормами административно-процессуального права, никоим образом к правосудию не относится. Е. С. Павлова в своем исследовании задает вопрос: «Какова юридическая природа деятельности единоличного судьи по применению им норм административного права?» И отвечает: «Такая деятельность судьи есть исполнение им административной юрисдикции. Деятельность судьи административная по своему материальному содержанию, ибо заключается в применении к виновным административно-правовых санкций, а также по процессуальной форме и методам ее осуществления»<sup>7</sup>.

В. А. Лория считает, что в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями и судами применяются нормы гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства, сама эта деятельность представляет собой ничто иное, как правосудие. По мнению М. С. Студеникиной, суд должен выступать как орган правосудия, независимо от того, какую категорию дел он разрешает.

В ст. 118 Конституции РФ говорится о том, что *правосудие в Российской Федерации осуществляется посредством административного судопроизводства*. Таким образом, при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях суд осуществляет правосудие. Из данного вывода вытекает следующее: решение надлежит объявлять именем РФ, присутствующие в зале судебного заседания должны соблюдать порядок, за его нарушение могут быть подвергнуты судебному штрафу.

Приоритет КоАП РФ по сравнению с АПК РФ может иметь место в том случае, когда то или иное процессуальное решение имеет прямые материально-правовые последствия, затрагивает материальные административно-деликтные права и обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо полномочия органов административной юрисдикции. Например, право лица, привлекаемого к административной ответственности, уплатить административный штраф в течение шестидесяти дней с момента возникновения соответствующей обязанности (ст. 32.2 КоАП РФ). Процессуальный приоритет КоАП РФ распространяется на статус, процессуальные права и обязанности иных, кроме суда, участников административного судопроизводства – заявителя, лица, привлеченного к ответственности, потерпевшего, органа, принявшего постановление, прокурора.

Основываясь на теоретических разработках, а также на нормах обоих кодексов, вопрос о приоритете норм был разрешен следующим образом.

1. При производстве по делам о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения применению подлежат, прежде всего, нормы п. 1 гл. 25 АПК РФ, во вторую очередь – нормы КоАП РФ и после этого – иные нормы АПК, т. е. приоритет имеют специальные нормы АПК РФ и нормы КоАП РФ.

<sup>7</sup> Павлова Е. С. Применение судьей мер административного взыскания. М., 1987. С. 9–10.

2. При рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности применению подлежат нормы параграфа 2 гл. 25 АПК, далее применяются нормы АПК, и только в случаях, если какие-либо процессуальные отношения не регулируются АПК, то могут быть применены нормы КоАП РФ.

3. Исполнение отдельных видов административных наказаний наряду с КоАП РФ, также регулируется Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

4. И, как было уже ранее сказано, административная ответственность может устанавливаться законами субъектов РФ.

Таким образом, нормативное основание административной ответственности представляет собой систему административно-деликтных законов, устанавливающих административную ответственность (материально-правовая основа) и регулирующих производство по делам об административных правонарушениях (процессуально-правовая основа).

Проблемы, связанные с несовершенством законодательства, отрицательно сказываются на работе субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, которые непосредственно реализуют и применяют нормы КоАП РФ, что влечет за собой нарушение прав и законных граждан и юридических лиц, привлекаемых к ответственности за административные правонарушения.

Согласно ст. 1.2 КоАП РФ *задачами законодательства об административных правонарушениях* являются защита прав личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Фактическим основанием административной ответственности служит совершение противоправных, виновных деяний, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность. Юридическое или физическое лицо может быть привлечено к административной ответственности, если в его действиях содержатся все признаки конкретного состава административного правонарушения. В административно-правовой литературе выделяется еще и процессуальное основание административной ответственности – акт компетентного субъекта административной юрисдикции о наложении административного наказания за конкретное административное правонарушение.

## **§ 5. Освобождение от административной ответственности и ее ограничение**

Законодательство РФ об административных правонарушениях, базируясь на принципе гуманизма, предусматривает возможность освобождения

лиц, совершивших правонарушения, от административной ответственности. *Освобождение от административной ответственности* означает, что лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от обязанности претерпеть ограничения личного, организационного, морального, имущественного характера. В КоАП РФ предусматриваются следующие случаи освобождения от административной ответственности.

1. В соответствии со ст. 2.7 КоАП РФ административным правонарушением не является причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в *состоянии крайней необходимости*, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред менее значительный, чем предотвращенный вред. Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная угроза охраняемым законом интересам. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ совершение административного правонарушения лицом, действующим в состоянии крайней необходимости, служит обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

2. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в *состоянии невменяемости*, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

3. Согласно ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ 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.

4. Судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, могут освободить физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием при *малозначительности совершенного административного правонарушения*. Малозначительное деяние – это административное правонарушение, за совершение которого лицо может быть освобождено от административной ответственности. Данное понятие следует определять из имеющихся последствий совершенного правонарушения, а именно – незначительного размера нанесенного ущерба или вреда охраняемым общественным отношениям. В этом случае цель освобождения от административной ответственности – профилактическая деятельность государства, показывающая на неотвратимость государственного реагирования на противоправное поведение и выступающая мерой воспитательного характера. Как показывает изучение практики, малозначительными могут быть признаны самые различные админи-

стративные правонарушения, совершенные, как правило, без прямого умысла и не представляющие опасности для личности, общества и государства.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» сказано, что, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, судья на основании ст. 2.9 КоАП РФ вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу. Если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и прекращении производства по делу.

Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но, принимая во внимание характер совершенного правонарушения и роль правонарушителя, размер вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

При этом необходимо иметь в виду, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения, поскольку в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

В соответствии с п. 18 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения.

Согласно п. 17 данного постановления, установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь ч. 2 ст. 206 АПК РФ и ст. 2.9 КоАП РФ,



принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в мотивировочной части решения. При этом, исходя из смысла ст. 110 АПК РФ, судебные расходы, понесенные лицом, освобожденным от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, возмещению не подлежат.

Ограничение административной ответственности заключается в том, что к некоторым категориям граждан, в силу особенностей их статуса, не применяются отдельные виды административных наказаний. Административно-деликтный закон исключает возможность применения некоторых административных наказаний в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения.

1. Например, административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

2. Согласно ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ 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.

3. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, ч. 1 ст. 12.26, ч. 2 и 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

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 ч. 1.2 ст. 8.37 КоАП РФ.

## **§ 6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности**

Исследование вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации имеет немаловажное значение для решения вопроса эффективности норм административно-деликтного права.

Проблема соотношения федеральных правоустанавливающих актов с законами субъектов Федерации является одной из самых насущных, о чем сви-

детельствует правоприменительная и законотворческая практика органов государственной власти субъектов Российской Федерации и складывающаяся в связи с данной правоприменительной деятельностью судебная практика.

Например, федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации об административной ответственности в систему правовых регуляторов, одновременно определил пределы и границы нормотворчества субъекта Российской Федерации в этой сфере отношений, в том числе требования, предъявляемые к форме и содержанию правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования. Признавая недействующей ст. 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что она по своему содержанию не соответствует общеправовому критерию формальной определенности. Из анализа оспариваемой статьи следует, что по своей юридической конструкции она имеет отсылочный характер, при этом законодателем сформулирован сложный (бланкетный) способ отсылки: норма отсылает не к конкретным статьям нормативного правового акта, а к целому роду правил в сфере организации транспортного обслуживания населения (см.: Определение Верховного Суда РФ от 11 мая 2011 г. № 48-Г11-16).

По мнению суда, ст. 52.6 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области», устанавливавшая административную ответственность за использование объектов транспортной инфраструктуры в целях обеспечения пассажирских перевозок, а также осуществление посадки и высадки пассажиров в пунктах остановки перевозчиками и водителями автобусов, не имевшими контракта на транспортное обслуживание пассажиров, была обоснованно признана судом первой инстанции недействующей. Как указал суд, оспариваемая норма противоречила ст. 12.19 КоАП РФ, ст. 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и п. 12 Правил дорожного движения РФ, а согласно ст. 1.3 КоАП РФ установление административной ответственности за нарушение правил и норм в области законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к ведению Российской Федерации : определение Верховного Суда РФ от 30 июля 2008 г. № 39-Г08-3.

Суд указал, что, поскольку в соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными актами РФ, порядка производства по делам об административных правонарушениях, содержания прав и обязанностей родителей, защиты родительских прав и прав и интересов несовершеннолетних детей; ограничение в правах вышеназванных лиц отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. На основании этого суд признал несостоятельными нормы ст. 7–8, п. 3 ст. 8.1 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 г. № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области», устанавливающие административную ответственность за воспрепятствование осуществлению родительских прав и непринятие мер по защите прав и законных интересов ребенка, а также в отношении законных представителей несовершеннолетних, отказав региональному законодателю в праве на осуществление собственного правового регулирования по данному вопросу (Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 г. № 47-Г07-17).

Как указал суд, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях ст. 1.3 КоАП РФ отнесено к ведению РФ. Следовательно, по мнению суда, закрепляя в своем нормативном акте нормы, касающиеся задач и принципов законодательства об административных отношениях, субъект Федерации был вправе лишь воспроизвести нормы КоАП РФ, регулирующие общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях (Определение Верховного Суда РФ от 26 апреля 2006 г. № 11-Г06-7).

Заявитель оспорил нормативный акт субъекта Федерации, полагая, что его норма, исключившая возможность рассмотрения дела по месту жительства лица, в отношении которого велось административное производство, противоречила положениям КоАП РФ. Суд признал оспариваемую норму недействующей, сославшись на то, что ею были ограничены права гражданина по сравнению с федеральным законом, а, как подчеркнул суд, установление порядка производства по делам об административном правонарушении в силу ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ относится к ведению Российской Федерации (Определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2006 г. № 63-Г06-6).

Суд указал, что согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление 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 РФ. Следовательно, по мнению суда, административная ответственность должностных лиц федеральных государственных органов за неисполнение требований депутата представительного органа субъекта РФ либо осуществление препятствий в его деятельности, несоблюдение установленных сроков предоставления депутату информации на его обращение не могла быть установлена законом субъекта РФ. Установив административную ответственность должностных лиц федеральных государственных органов, законодатель субъекта РФ нарушил компетенцию Российской Федерации. Суд в этой связи также отметил, что право субъекта РФ на осуществление опережающего правового регулирования по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации, Конституцией РФ не закреплено. Поэтому то обстоятельство, что такие вопросы в силу каких-либо причин не получили своего регулирования в соответствующем федеральном законе, не означает, что субъект РФ вправе восполнять пробелы федерального законодательства (Определение Верховного Суда РФ от 20 марта 2006 г. № 1-Г06-1).

По смыслу ст. 6, 14, 26 Федерального закона «О государственном регулировании этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» субъектам РФ предоставлено только право вводить декларирование розничной продажи алкогольной продукции на своих территориях, определять порядок предоставления и форму деклараций о розничной продаже алкогольной продукции, а обязанность организаций по осуществлению учета и декларированию объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции регламентирована непосредственно этим федеральным законом. Следовательно, административная ответственность за несоблюдение данной обязанности может быть установлена только федеральным законом (Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 72-Г11-6).

Можно приводить и другие примеры судебной практики. Всё это, безусловно, будет свидетельствовать о низкой эффективности норм об административной ответственности, содержащихся в законах субъектов РФ.

Россия – федеративное государство, имеющее двухуровневую систему законодательства: законодательство Федерации и законодательство ее субъектов. Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Выделим два уровня административного права: федеральное административное право, исполняющее роль фундамента правового регулирования, и административное право субъектов РФ. Административно-деликтное право, включающее в себя материально-правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, и процессуальные нормы, регламентирующие порядок ее реализации, в соответствии с конституционными установлениями и ст. 1.1, 1.3, 1.3.1 КоАП РФ имеет также двухуровневую систему.

В процессе организации и практического ведения законодательной деятельности субъектов Федерации стало очевидным, что основой, стержнем правильной, соответствующей требованиям Конституции РФ организации законодательной деятельности служит проблема разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. В связи с наличием множества судебных решений о признании недействующими отдельных норм законов субъектов РФ в сфере административной ответственности необходимо задуматься об эффективности установления административной ответственности на территории субъектов РФ. К сожалению, допустима ситуация, когда на фактические решения «закрывают глаза», т. е. когда на территории субъекта Российской Федерации могут действовать нормы об административной ответственности, по сути, нарушающие права и свободы граждан, как принятые с нарушением принципа соответствия норм Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Большое значение в теории административной ответственности имеют вопросы о том, кто вправе устанавливать административную ответственность и как отграничить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления административной ответственности. Это не случайно, так как состояние законности в сфере административно-деликтного законодательства и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции во многом зависит от того, насколько точно в нормах права определены пределы разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности.

Определим предметы ведения как сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией к компетенции Российской Федерации и (или) субъектов РФ; а *полномочия органа государственной власти* как права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

В теории права определяются различные способы разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Например, В. Е. Чиркин приводит следующие способы:

1) «в Конституции перечисляются исключительные полномочия Федерации (ее предметы ведения), все остальное находится в ведении ее субъектов;

2) устанавливается исключительная компетенция (предметы ведения) субъектов Федерации, в регулирование которой федеральные органы не вправе вмешиваться;

3) Конституция устанавливает две сферы полномочий: Федерации и ее субъектов;

4) указываются три сферы предметов ведения: исключительная компетенция (предметы ведения) Федерации, исключительная компетенция субъектов (дается перечень их полномочий), перечисляются пункты предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов;

5) устанавливаются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия Федерации и совместные полномочия Федерации и ее субъектов»<sup>8</sup>.

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Предметы ведения, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, не дают представления, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что – ее субъекты. Предмет совместного ведения имеет общую направленность обеспечения жизнедеятельности как Федерации в целом, так и каждого из ее субъектов в отдельности; для его практического осуществления требуются единые, общие организационные усилия той и другой стороны. Значительный по составу перечень многообразных по природе предметов совместного ведения еще более усложняет применение каких-либо унифицированных подходов к разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ<sup>9</sup>.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти должны основываться на следующих принципах:

1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

2) децентрализация исполнительно-распорядительных полномочий, сопровождаемая концентрацией регулятивных и контрольных полномочий;

3) реалистичность перечня полномочий субъектов РФ;

4) недопустимость произвольного перекладывания обязанностей по осуществлению полномочий на другие уровни публичной власти;

5) плодотворное сотрудничество всех ветвей власти в деле соблюдения прав и свобод человека и гражданина<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов : разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.

<sup>9</sup> См.: Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 218 ; Антонов А. А. Правовые предпосылки законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 120–139.

<sup>10</sup> См.: Мамаев Р. Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Право и политика. 2004. № 9. С. 46.

Представляется допустимым разграничение полномочий по предметам совместного ведения федеральным законодателем (такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П)<sup>11</sup>.

Законодательство об административных правонарушениях является составной частью административного и административно-процессуального законодательства. В юридической литературе неоднократно высказывалась мысль о том, что, поскольку Конституция РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к предмету совместного ведения (п. «к» ст. 72), то неконституционно лишать субъектов Российской Федерации права издавать собственные нормативные правовые акты по процессуальным вопросам применения административной ответственности<sup>12</sup>. Законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам<sup>13</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации...») исходит из того, что по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. В соответствии с позицией законодателя (п. 2 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации...») субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Федеральный закон «Об общих принципах организации...» определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самосто-

---

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

<sup>12</sup> См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 10.

<sup>13</sup> По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 КоАП РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49. Ст. 6102.

тельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относятся определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ (п. 24.1 ч. 2 ст. 26.3), установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (п. 39 ч. 2 ст. 26.3).

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление 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.

Федеральный законодатель, предоставляя субъекту РФ нормотворческие полномочия по установлению административной ответственности, одновременно определяет объем и границы правового регулирования субъекта Российской Федерации: субъект РФ не лишен возможности определять органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, перечень должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, только в том случае, если административная ответственность установлена по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, не урегулированному федеральным законом<sup>14</sup>.

Например, статья, определяющая предметы ведения субъекта Российской Федерации в области установления административной ответственности, содержит:

– в законе Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»:

Статья 4.1. Предметы ведения Алтайского края в области законодательства об административных правонарушениях:

1. К ведению Алтайского края в области законодательства об административных правонарушениях относятся:

1) установление ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Алтайского края, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

<sup>14</sup> Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. о признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов» : определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-10.

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом;

7) регулирование законами Алтайского края иных вопросов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Законами Алтайского края органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в подп. 4–6 п. 1 настоящей статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае надления органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами Алтайского края.

3. В случаях, предусмотренных законами Алтайского края, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами Алтайского края, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или Алтайским краем, а также при осуществлении муниципального контроля.

4. Органы исполнительной власти Алтайского края в пределах компетенции, установленной главой 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. Должностные лица органов исполнительной власти Алтайского края в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти Алтайского края уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в случаях, указанных в ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>15</sup>;

– законе Архангельской области «Об административных правонарушениях»:

Статья 1.1. Предмет правового регулирования настоящего закона:

1. Настоящим законом устанавливается административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административная ответственность за нарушение областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области.

---

<sup>15</sup> Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (с изм. и доп. от 11.07.2011 № 88-ЗС).



Настоящим законом также регулируются иные вопросы, отнесенные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или настоящим законом, при осуществлении органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или Архангельской областью, а также при осуществлении муниципального контроля.

2. Административная ответственность, предусмотренная настоящим законом, не применяется в отношении действий (бездействия), за которые законодательством Российской Федерации установлена уголовная или административная ответственность.

3. Административная ответственность, предусмотренная настоящим законом, не применяется в отношении действий (бездействия) лиц, установление ответственности за соответствующие действия (бездействие) которых относится к ведению Российской Федерации<sup>16</sup>;

– законе Еврейской автономной области «Об административных правонарушениях»:

Статья 1. Предметы ведения Еврейской автономной области в сфере законодательства об административных правонарушениях:

Настоящий закон в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях:

1) устанавливает составы административных правонарушений и административную ответственность физических и юридических лиц в пределах полномочий Еврейской автономной области (далее – область);

2) определяет должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом;

3) определяет органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом.»<sup>17</sup>;

– в законе Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»:

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях настоящий Закон Свердловской области устанавливает:

1) административную ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области, муниципальными нормативными правовыми актами;

2) перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об отдельных административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом

<sup>16</sup> Об административных правонарушениях : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ (с изм. и доп. от 30.09.2011 № 339-24-ОЗ).

<sup>17</sup> Об административных правонарушениях: закон Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ (с изм. и доп. в ред. законов ЕАО от 22.12.2010 № 879-ОЗ, от 20.07.2011 № 998-ОЗ).

Свердловской области, а также порядок установления перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об иных административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом Свердловской области;

3) подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом Свердловской области, мировым судьям, административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3-1) исполнительный орган государственной власти Свердловской области, устанавливающий перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении видов деятельности, лицензирование которых осуществляется исполнительными органами государственной власти Свердловской области, и перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях отнесено к полномочиям исполнительных органов государственной власти Свердловской области<sup>18</sup>; и др.

По мнению большинства ученых, применение мер административной ответственности в отношении физических лиц нарушает их права и законные интересы и должны основываться на решениях суда. Итак, соответствует ли Конституции РФ право субъекта Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц?

Решая вопрос о компетентности государства и его субъектов в сфере регулирования административной ответственности, *Конституция РФ отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72); к ведению Российской Федерации – регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71).*

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В этом положении Конституции признан ограничительный аспект при установлении каких-либо исключений из правового статуса лица.

Устанавливаемые законом субъекта РФ запреты посредством формулирования состава административного правонарушения и административная ответственность за их нарушение, без сомнения, являются юридически властными односторонними исключениями той или иной правовой возможности из правового статуса лица, т. е. правовыми ограничениями<sup>19</sup>. Поэтому положения КоАП РФ о праве субъектов РФ принимать собственные законы и сами законы об административных правонарушениях, безусловно, затрагивают существо многих прав и свобод человека и гражданина, которые посягают на реальное содержание юридического статуса личности.

---

<sup>18</sup> Об административных правонарушениях на территории Свердловской области : закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 252-ОЗ (с изм. и доп.).

<sup>19</sup> См.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 87–88.

Противоречивые подходы региональных законодателей к регламентации административных правонарушений в области охраны общественного порядка и защиты покоя в ночное время; пользования пассажирским общественным транспортом; защиты прав несовершеннолетних; благоустройства, торговли; защиты и охраны домашних животных; незаконного использования символики субъектов РФ и символики муниципальных образований и другие нарушают принцип единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации.

В настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно и в разных субъектах Российской Федерации за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности. Недифференцированный подход к установлению административной ответственности по вопросам, имеющим региональное значение, в том числе и часто встречающиеся в региональных законах «штампы» федерального законодательства, свидетельствуют о том, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одна из главных причин тому – слабая законодательная техника.

*Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации* (п. «в» ст. 71 Конституции РФ); субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), не могут снижать уровень гарантий прав, обеспечиваемый Конституцией РФ. Компетенция по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина посредством установления каких-либо правовых ограничений также не может быть делегирована федеральным законодателем (как конституционно изъятое из его дискреции) субъектам РФ иначе как путем пересмотра самой Конституции РФ.

А. П. Шергин полагает, что при издании КоАП РФ нарушен основной конституционный императив – ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона. По существу, двухуровневое регулирование административной ответственности подрывает единство правового статуса гражданина. Самая широкая сфера государственного принуждения поставлена в зависимость от места пребывания человека<sup>20</sup>.

Представляется необходимым внести изменения в КоАП РФ, суть которых сводится к лишению права субъектов Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц. Однако это возможно в отношении юридических и должностных лиц.

В целях определения основных положений разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области уста-

<sup>20</sup> См.: Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России : состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. М., 2004. С. 171.

новления административной ответственности под *установлением административной ответственности* следует понимать закрепление в административно-деликтном законе норм права, содержащих общие положения об административной ответственности (принципы, основания, субъекты, наказания); варианты противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица; вид и размер административного наказания за такие действия (бездействия); процессуальный порядок привлечения к административной ответственности; порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

При осуществлении законодательной деятельности в области установления административной ответственности субъекту РФ необходимо учитывать следующие положения:

1. Административно-деликтный закон субъекта РФ предусматривает ответственность за нарушение правил, установленных органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, которые традиционно принимаются для обеспечения жизнедеятельности того или иного региона.

2. При определении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, субъект РФ не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти.

3. Одними из субъектов административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях выступают административные комиссии. Согласно определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ представительные органы местного самоуправления незаконно наделяются государственными полномочиями в сфере административного права в случае, если не принимается соответствующий областной закон о передаче указанных полномочий. Является также незаконной передача этим же органам полномочий по контролю за реализацией государственных полномочий, поскольку функции контроля не передаются<sup>21</sup>. В соответствии с данным Определением незаконно возложение обязанностей по материально-техническому обеспечению деятельности административных комиссий на органы местного самоуправления, поскольку надделение отдельными государственными полномочиями должно производиться только с одновременной передачей соответствующих материальных и финансовых средств, покрывающих расходы муниципальных образований.

По определению Верховного Суда РФ производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения суть выполнение государственных полномочий и не входят в ком-

---

<sup>21</sup> Заявление о признании недействующим Закона Оренбургской области «Об организации и деятельности административных комиссий в Оренбургской области» удовлетворено правомерно, поскольку органы местного самоуправления незаконно были наделены государственными полномочиями в сфере административного права и на них незаконно были возложены обязанности по материально-техническому обеспечению административных комиссий и осуществлению контроля за их деятельностью: определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2004 г. № 47-Г03-30.

петенцию органов местного самоуправления, если выполнение этих полномочий законом субъекта РФ в установленном порядке не передано органам местного самоуправления, что соответствует п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Следовательно, законодательство в области административного и административно-процессуального права может быть только в ведении Российской Федерации и субъектов РФ, органы же местного самоуправления не могут принимать нормативные акты, регулирующие эти отношения, а также создающие органы административной юрисдикции, определяющие их состав, компетенцию и полномочия. Таким образом, законодательство, регламентирующее организацию и деятельность административных комиссий, должно быть приведено в соответствие с федеральным.

4. Если правила, за нарушение которых вводится административная ответственность, устанавливаются на федеральном уровне, то и ответственность за их нарушение должна устанавливаться на федеральном уровне, а следовательно, субъекты Федерации не вправе дополнительно устанавливать ответственность за нарушение таких правил или дублировать ее. Несоответствия (расхождения и противоречия) законов об административных правонарушениях субъектов Федерации федеральному законодательству должны приводить к обязательному внесению в некачественные и не действующие эффективно региональные административно-деликтные законы изменений и дополнений, а в некоторых случаях влечь их отмену.

Таким образом, для теории и практики федеративных государств разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации является важнейшей проблемой. Эффективность решения этой проблемы определяет уровень развития федеративных отношений и самостоятельность субъектов Федерации, а также эффективность законодательства. Административно-деликтные законы субъектов РФ в должной мере не обеспечивают реализации их целей, поэтому такие законы малоэффективны. Одной из причин неэффективности законов об административных правонарушениях выступает несовершенство законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности.

## **§ 7. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области)**

Федеративное устройство Российского государства предусматривает двухуровневую систему законодательства. Первый уровень образует федеральное законодательство, второй – региональное законодательство. Такое построение правовой системы обусловлено принципом федерализма, в соответствии с которым субъекты РФ получают большую свободу и самостоятельность в вопросах собственного правового регулирования.

На территории Воронежской области действует закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (в ред. от 25.11.2016) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области». Основными

задачами этого закона являются охрана прав и законных интересов граждан и организаций, охрана здоровья населения и окружающей природной среды, объектов культурного наследия и архивного фонда Воронежской области, собственности, установленного порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, обеспечение законности, предупреждение правонарушений и воспитание у граждан уважения к правам, чести и достоинству других лиц.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законом, рассматриваются:

- 1) мировыми судьями;
- 2) административными комиссиями;
- 3) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 4) уполномоченными настоящим законом исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

От имени органов, указанных выше, дела об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим законом, рассматривают в пределах своих полномочий руководители этих органов и их заместители, а в случаях, установленных законом Воронежской области, иные должностные лица.

Глава 3 закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» посвящена правовому регулированию деятельности административных комиссий. Административные комиссии в Воронежской области являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции законом Воронежской области. Полномочия административной комиссии устанавливаются сроком на пять лет. Срок полномочий административной комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Административная комиссия состоит из председателя административной комиссии, заместителя председателя, ответственного секретаря и иных членов административной комиссии. Все члены административной комиссии, за исключением ответственного секретаря, осуществляют деятельность в административной комиссии без отрыва от основной производственной или служебной деятельности.

Членами административной комиссии могут быть дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, не имеющие не снятой или не погашенной в установленном законом порядке судимости.

Как минимум один из членов административной комиссии должен иметь юридическое образование.

В состав административной комиссии могут включаться должностные лица органов исполнительной власти Воронежской области, а также, по согласованию, должностные лица территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе сотрудники полиции, органов местного самоуправления, организаций, депутаты представительного органа муниципального образования, руководители органов территориального общественного самоуправления и представители общественности.

Общая численность административной комиссии должна составлять не менее пяти человек.

Административная комиссия осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в пределах полномочий, установленных законом Воронежской области «Об административных правонарушениях...».

Административная комиссия проводит анализ административных правонарушений, совершаемых на территории своей юрисдикции, и вносит в заинтересованные органы предложения по устранению причин, способствующих их совершению, а также осуществляет иные мероприятия по профилактике административных правонарушений.

В целях полного и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях административная комиссия имеет право:

- запрашивать необходимые материалы и информацию от организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности;
- приглашать должностных лиц и граждан для получения сведений по вопросам, относящимся к их компетенции;
- взаимодействовать с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями по вопросам, относящимся к их компетенции.

Статья 14.1. областного закона определяет полномочия председателя, заместителя председателя административной комиссии.

Председатель административной комиссии:

- осуществляет руководство деятельностью административной комиссии и организует ее работу в соответствии с административным законодательством;
- планирует деятельность административной комиссии;
- представляет административную комиссию во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями;
- назначает заседания административной комиссии и организует подготовку к ним;
- председательствует на заседаниях административной комиссии;
- подписывает решения, принятые на заседаниях административной комиссии, а также протоколы заседаний административной комиссии;
- направляет в уполномоченные государственные органы, контролирующие процесс осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, запрашиваемую ими информацию и отчетные документы о деятельности административной комиссии в установленные сроки;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его компетенции.

Заместитель председателя административной комиссии осуществляет следующие полномочия:

- выполняет поручения председателя административной комиссии;
- исполняет обязанности председателя административной комиссии в его отсутствие или при невозможности выполнения им своих обязанностей.

Статья 14.2. закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» определяет полномочия ответственного секретаря административной комиссии:

- осуществляет организационное и техническое обслуживание деятельности административной комиссии;
- ведет делопроизводство административной комиссии, отвечает за учет и сохранность документов административной комиссии;
- осуществляет подготовку заседаний административной комиссии;
- оповещает членов административной комиссии и лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, о времени и месте рассмотрения дела;
- осуществляет прием и регистрацию документов и материалов, поступающих в административную комиссию, а также их подготовку для рассмотрения на заседании административной комиссии;
- ведет и подписывает протоколы заседаний административной комиссии;
- обеспечивает подготовку и оформление в соответствии с требованиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, вынесенных административной комиссией решений;
- обеспечивает вручение (рассылку) вынесенных административной комиссией решений лицам, в отношении которых они вынесены, их законным представителям и потерпевшим;
- принимает меры для обращения к исполнению вынесенных постановлений о назначении административных наказаний;
- выполняет поручения председателя административной комиссии, его заместителя;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его компетенции.

Статья 14.3. закона Воронежской области «Об административных правонарушениях...» определяет полномочия членов административной комиссии:

- участвуют в подготовке заседаний административной комиссии;
- предварительно, до заседания административной комиссии, знакомятся с материалами дел об административных правонарушениях, поступившими на ее рассмотрение;
- вносят председателю административной комиссии предложения об отложении рассмотрения дела при необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела;
- участвуют в рассмотрении дел и принятии решений административной комиссией;
- составляют протоколы по делам об административных правонарушениях;
- осуществляют иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

В случае отсутствия ответственного секретаря административной комиссии один из членов административной комиссии по поручению председа-



тельствующего в заседании составляет протокол заседания административной комиссии и подписывает его.

Члены административной комиссии обладают равными правами при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Отметим, что основной формой работы административной комиссии являются заседания, которые проводятся по мере необходимости с периодичностью, обеспечивающей соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, но не реже одного раза в месяц. При этом заседание административной комиссии считается правомочным, если в нем участвует не менее половины состава административной комиссии.

В соответствии с законом в обязательном порядке в административной комиссии ведется журнально-картотечный учет выявленных административной комиссией административных правонарушений и дел об административных правонарушениях, а также лиц, привлеченных к административной ответственности.

Законом Воронежской области «Об административных правонарушениях...» предусмотрены административные правонарушения:

- против порядка управления, общественного порядка и безопасности населения;
- в сфере торговли и оказания услуг;
- в области градостроительства, архитектуры, благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства;
- сфере охраны земель, водных ресурсов, объектов животного и растительного мира и экологии;
- сфере охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Административно-деликтный закон субъекта РФ должен отвечать следующим требованиям, обеспечивающим его качество и повышение эффективности:

1. В законе должны быть указаны все элементы юридического состава административного правонарушения. Региональный законодатель при определении круга административно наказуемых деяний должен руководствоваться правилами определения предметов ведения Российской Федерации в области установления административной ответственности (ст. 1.3, 1.3.1 КоАП РФ).

2. За административные правонарушения, предусмотренные административно-деликтным законом, могут предусматриваться два вида административных наказаний – предупреждение и штраф.

3. В законе должны быть определены субъекты, уполномоченные осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а также составлять по ним протоколы.

## Глава 20

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

#### § 1. Понятие административного правонарушения и его признаки

КоАП РФ определяет *административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность* (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Из анализа указанного определения выделим признаки административного правонарушения: противоправность, наказуемость, виновность.

*Первый признак – противоправность.* Противоправное деяние может быть выражено как в форме действия (активное поведение), так и в форме бездействия (пассивное поведение). В первом случае лицо совершает действие, запрещенное КоАП РФ или законом субъекта РФ; во втором – лицо не выполняет обязательных действий, предписанных законом или иными нормативными правовыми актами. Названный признак, с одной стороны, означает, что физическое или юридическое лицо совершают действия, которые нарушают нормы административного или иных отраслей права, например, конституционного, гражданского, трудового, экологического, налогового, банковского, бюджетного, таможенного и других. С другой – физическое или юридическое лицо не совершают действий, предписанных нормами административного и иных отраслей права.

Особенность административных правонарушений состоит также в том, что большинство диспозиций административно-правовых норм, регламентирующих составы административных правонарушений, являются бланкетными. Например, такой состав, как нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ), призывает нас изучить трудовое право и законодательство. При квалификации деяния по ст. 6.3 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, уполномоченное должностное лицо должно знать соответствующие правила и нормативы в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. При квалификации деяний как таможенные правонарушения необходимо знание Таможенного кодекса Таможенного союза, Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и др.

Таким образом, административно-правовые запреты могут быть закреплены в законах и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Поэтому наименования составов

правонарушений в КоАП РФ формулируются как нарушение отрасли законодательства, требований, правил, стандартов, норм, нормативов, условий, порядка.

Положение КоАП РФ, согласно которому перечень административных правонарушений устанавливается только *законом*, характеризует их как противоправные деяния, указывает на недопустимость применения аналогии закона и права при привлечении к административной ответственности. Физическое или юридическое лицо понесет административное наказание, если будет доказано, что их действие или бездействие вызвало нарушение правил, установленных компетентным органом законодательной или исполнительной власти и защищаемых мерами административной ответственности, устанавливаемыми только законом.

*Вторым признаком административного правонарушения является наказуемость.* Существенная особенность данного признака заключается в том, что он используется наряду с таким основным институтом науки административного права, как административное наказание. То, что составляет содержание административного правонарушения, выступает одновременно *основанием для наказания.* Названный признак означает, что конкретное действие (бездействие) может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении к правонарушителю уполномоченными государственными органами предусмотренного правовой нормой административного наказания.

*Административным правонарушением может быть только виновное деяние – это третий признак административного правонарушения,* обязательное условие наступления административной ответственности. Отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. В таком случае исключается также административная ответственность за его совершение.

В национальной правовой системе, особенно в тех ее отраслях, которые закрепляют карательные, штрафные санкции за совершение антиобщественных деяний, каковыми являются административное и уголовное право, признается недопустимым объективное вменение, т. е. применение наказания без установления вины лица в совершении такого деяния. При этом в силу презумпции невиновности (ч. 2 ст. 1.5 КоАП РФ) доказать вину должен орган (должностное лицо), осуществляющий рассмотрение дела об административном правонарушении. Отметим лишь то, что КоАП допускает исключения из принципа презумпции невиновности, устанавливая административную ответственность собственников, владельцев транспортных средств (ст. 2.6.1 КоАП РФ), собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости (ст. 2.6.2 КоАП РФ).

В сущности, административное правонарушение – это деяние, вредное (опасное) для общества. В связи с этим выделим еще один *доктринальный признак административного правонарушения,* не закрепленный официально, но выделяемый наукой административного права, – *общественная*

*опасность*. Названный признак является материальным, позволяет ограничивать административные правонарушения от преступлений.

Административное правонарушение – нежелательное для общества явление, поскольку нарушает общественные отношения, угодные и выгодные для общества и охраняемые нормами права. Нежелательность административных проступков, их вредность для общества признается всеми учеными, которые так или иначе затрагивали проблему определения социальной природы этого правонарушения.

Однако на вопрос о том, в чем суть этой *нежелательности*, различные ученые-юристы отвечают по-разному. Существующие мнения относительно социально-правовой сущности административного правонарушения можно свести к трем основным точкам зрения. Согласно первой из них, административный проступок нежелателен для общества в силу того, что является общественно опасным деянием, посягающим на общественные отношения, охраняемые нормами права<sup>1</sup>.

Представители второй точки зрения не признают административные проступки общественно опасными деяниями; по их мнению, правовая борьба ведется с ними потому, что проступки содержат потенциальную возможность нанесения ущерба интересам общества<sup>2</sup>. Административному правонарушению свойственно общее для всех правонарушений объективное качество – противоправность, поскольку оно выражается в действии или бездействии, противоречащих требованиям общеобязательных административно-правовых норм, установленных государством в целях регулирования отношений в процессе государственного управления. *Противоправность* административного проступка является юридическим выражением его *вредности*. Оба эти признака характеризуют материальную сущность административного правонарушения. Будучи деянием вредным, антиобщественным, административное правонарушение лишено общественного характера, что качественно отличает его от преступления.

С третьей точки зрения, общественная опасность, хотя и присуща некоторым административным проступкам, однако не является их обязательным качеством. Проступки могут быть общественно опасными, а могут и не быть. Но их качественная особенность состоит в том, что они вредны для общественных отношений.

Найти единую, приемлемую для всех точку зрения всё еще не удалось, да и, как справедливо отмечалось в юридической литературе, вряд ли удастся, пока не будет четко и однозначно определено само понятие общественной опасности<sup>3</sup>, т. е. то качество запрещенных правом деяний, которое используется как критерий для оценки их социальной природы и сущности. На наш взгляд, административные правонарушения, как и преступления, яв-

---

<sup>1</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 159 ; Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 45.

<sup>2</sup> См.: Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972. С. 35–44.

<sup>3</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 28–29.

ляются общественно опасными, различаясь лишь по степени такой опасности, поскольку оба этих вида правонарушений часто имеют общий объект посягательства. Например, ч. 1 ст. 7.27 КоАП РФ – мелкое хищение чужого имущества, стоимость которого не превышает одной тысячи рублей, путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ч. 2–4 ст. 158, ст. 158.1, ч. 2–4 ст. 159, ч. 2–4 ст. 159.1, ч. 2–4 ст. 159.2, ч. 2–4 ст. 159.3, ч. 2–4 ст. 159.5, ч. 2–4 ст. 159.6 и ч. 2–3 ст. 160 Уголовного кодекса РФ.

Тенденция развития административно-деликтного законодательства свидетельствует об ужесточении санкций за совершение административных правонарушений, что способствует размыванию границ понимания общественной опасности для административных правонарушений и уголовных преступлений, появлению точек зрения о необходимости создания так называемого «малого уголовного права», где административные правонарушения, сходные с преступлениями, будут рассматриваться как уголовные проступки, не влекущие судимости. В европейских странах законодательство об административных правонарушениях занимает не менее почетное место, хотя и подход к нему заметно отличается. В таких государствах, как Германия, Италия, законодательство об административных правонарушениях рассматривается не как самостоятельная отрасль (как в России), а как составная часть уголовного законодательства. В Германии правонарушение общественного порядка считается «малым уголовным правом» и относится к подсудности общих судов<sup>4</sup>. Это связано в первую очередь с историческими факторами: все виды правонарушений в XX в. в европейских государствах рассматривались исключительно в рамках уголовного права, и лишь совсем недавно ввиду развития экономики, правовой системы ответственность за них стала назначаться не судебными органами, а полицейскими (или административными). Отсюда и существующие отличия в понимании самого термина «административное правонарушение». Полагаем, что ревизия составов административных правонарушений, имеющих общий предмет с уголовными преступлениями, позволит их пересмотреть, отнести их к «малому» уголовному праву как проступки, не влекущие судимости. В КоАП необходимо закрепить именно те административные правонарушения, которые посягают на установленный порядок управления, именно «правонарушения в сфере администрации». Процедурно-процессуальная основа «правонарушений в сфере администрации» должна быть в модернизированном Кодексе об административных правонарушениях.

Рассмотренные признаки характеризуют административное правонарушение как социально вредное деяние, явление реальной действительности, т. е. образуют его формальное понятие. Данная категория конкретизируется в законодательстве об административных правонарушениях в форме конкретных составов правонарушений. *Фактическое основание администра-*

<sup>4</sup> См.: Пуделька Йорг. Сравнительный анализ гражданско-процессуального и административно-процессуального права // Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. М., 2014. С. 453.

тивной ответственности – это наличие всех элементов юридического состава административного правонарушения.

## **§ 2. Понятие и значение юридического состава административного правонарушения**

Традиционно в теории административного права под *юридическим составом административного правонарушения* понимается *обязательная совокупность элементов, установленных правом и характеризующих деяние как административное правонарушение*. Юридический состав правонарушения имеет определенную систему, все его признаки важны, значимы и органично взаимосвязаны между собой. Наличие всех элементов состава строго обязательно для квалификации конкретного деяния в качестве административного правонарушения. Если хотя бы один из них отсутствует или, как подчеркивает И. А. Галаган, не отвечает тем свойствам, которые предусмотрены соответствующей нормой права, то указанное деяние не является административным проступком вообще либо в данном деянии имеется состав иного правонарушения, предусмотренного другой нормой права<sup>5</sup>. Таким образом, понимание состава административного правонарушения важно для обеспечения законности при применении административной ответственности, для отграничения административных правонарушений от преступлений и дисциплинарных проступков.

*Состав проступка* – логическая конструкция, закреплённая в праве; правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений, т. е. определенных антиобщественных действий. Законодатель не создает признаков проступков, а лишь отбирает существенные отличительные черты и конструирует составы. В законодательстве об административных правонарушениях отсутствует понятие «состав административного правонарушения», однако в п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ указано, что отсутствие состава административного правонарушения является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В административно-правовой литературе выделяются четыре элемента, представляющие юридический состав административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Названные элементы структурируют правонарушение и характеризуют процесс правовой квалификации действия либо бездействия физического или юридического лица. Охарактеризуем кратко указанные элементы.

*Объект* – это общественные отношения, охраняемые законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, на которые направлены противоправные действия (бездействия).

Важнейшим элементом юридического состава административного правонарушения является *объективная сторона* – конкретные действия либо бездействия, причинившие вред общественным отношениям. Она также включает в себя способ, время, место, орудия совершения административно-

---

<sup>5</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР... С. 164–166.

го правонарушения. Установление признаков объективной стороны юридического состава правонарушения – важнейшее условие определения основания административной ответственности. При этом совершенное деяние и все его дополнительные характеристики должны в точности соответствовать их описанию в конкретном составе. Указанное соответствие должно быть однозначно определено, в противном случае возложение ответственности будет незаконным.

В качестве третьего структурного элемента юридического состава правонарушения называется *субъект*. Субъектами административных правонарушений выступают физические и юридические лица.

И, наконец, четвертый элемент юридического состава административного правонарушения – *субъективная сторона*, которая выражается в вине и представляет собой совокупность признаков, характеризующих состояние лица в момент совершения правонарушения и его отношение к совершенному им противоправному деянию и его последствиям.

Названные элементы юридического состава административного правонарушения обязательны и должны учитываться соответствующими субъектами административной юрисдикции при квалификации деяния как административного правонарушения и назначении административного наказания.

Признаки административного правонарушения классифицируются следующим образом: одни из них входят в состав административного правонарушения (конструктивные признаки), а другие – не входят (обстоятельства, смягчающие, отягчающие административную ответственность). К *конструктивным признакам* относятся: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

В диспозиции административно-правовой нормы Особенной части КоАП РФ нет полного перечня всех признаков юридического состава. Для уяснения признаков состава административного правонарушения, помимо анализа конкретной статьи КоАП РФ, устанавливающей ответственность, необходимо рассматривать статью с иными составными частями нормативной основы административной ответственности (например, с нормами Общей части КоАП РФ).

Составы административных правонарушений могут быть классифицированы по различным основаниям:

1) по особенностям конструкции различаются материальные и формальные. Материальными называются составы, в которых: а) содержится такой признак, как наступление вредных последствий деяния; б) описывается действие, обязательно влекущее вредные последствия, хотя последние не названы КоАП РФ или законом субъекта РФ. В первом случае в качестве примера выступает ст. 8.3 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами (за исключением случаев, когда такие правила содержатся в технических регламентах), которое может повлечь причинение вреда окружающей среде. Во втором случае – ст. 8.5 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за

сокрытие или искажение экологической информации. Формальные составы не содержат признака наступления вредных последствий деяния;

2) в зависимости от степени обобщения признаков антиобщественных проступков – казуальные и обобщенные. В первом случае состав охватывает сравнительно узкую группу деяний, во втором – широкую. Например, нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ);

3) по количеству признаков – однозначные и альтернативные. Однозначный состав называет те единственные признаки, совокупность которых его образует. В альтернативном составе перечисляется несколько вариантов признаков. Разнообразие в описании признаков обусловлено стремлением законодателя избежать общих формулировок, раскрыть содержание признака, конкретизировать его;

4) по признаку субъективной стороны как форма вины – умышленные и неосторожные.

Определение всех элементов состава административного правонарушения способствует выполнению задач производства по делу об административном правонарушении. Понимание юридического состава административного правонарушения позволяет правильно квалифицировать административные правонарушения правоприменительными органами, определять вид и размер административного наказания, отграничивать административные правонарушения от преступлений.

### **§ 3. Объект административного правонарушения**

*Объект административного правонарушения – это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, на которые направлены противоправные действия (бездействие). Общественные отношения, выступающие как объект административного правонарушения, регулируются не только нормами административного, но и ряда иных отраслей права, например, финансового, гражданского, экологического, земельного, трудового, конституционного.*

В административно-правовой литературе различают общий, родовой и видовой объекты административного правонарушения.

*Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области государственного управления, регулируемые нормами административного, конституционного, финансового, экологического, таможенного права, охраняемые мерами административной ответственности.*

В качестве *родового объекта административного правонарушения* выступают: права граждан; собственность; окружающая природная среда и природопользование; общественный порядок; общественная и промышленная безопасности; безопасность дорожного движения, установленный порядок управления; осуществление предпринимательской деятельности;



строительство. Правильное определение родового объекта административного правонарушения позволяет обеспечить законодательное закрепление нормы, устанавливающей ответственность за его совершение, в соответствующей главе КоАП РФ.

Административное правонарушение всегда посягает на конкретное общественное отношение, охраняемое той или иной нормой КоАП РФ или законом субъекта РФ. Например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума имеет своим объектом конституционное право граждан на ознакомление со списком избирателей (список лиц, имеющих право на участие в референдуме). В этом случае перед нами *видовой объект административного правонарушения*.

#### **§ 4. Объективная сторона административного правонарушения**

Объективную сторону административного правонарушения характеризуют признаки, определяющие акт внешнего поведения правонарушителя. К ним относятся деяние (действие или бездействие), его вредные последствия, причинная связь между деянием и последствием, место, время, обстановка, способ, орудия и средства совершения проступка. *Объективная сторона административного правонарушения – это конкретное действие или бездействие, причинившее вред общественным отношениям.*

Объективная сторона состава административного правонарушения характеризует поступок как акт внешнего поведения правонарушителя. В первую очередь это *деяние – действие или бездействие*. Так, обман потребителей может выражаться в разных действиях: обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (ст. 14.7 КоАП РФ). Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, состоит в бездействии, выразившемся в неисполнении обязанности зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица для занятия предпринимательской деятельности.

Составной частью объективной стороны правонарушения являются и наступившие *вредные последствия*. Например, административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара и уничтожение или повреждение чужого имущества либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека (ч. 6 ст. 20.4 КоАП РФ). Причинно-следственная связь между деянием и наступившими в результате его вредными последствиями также выступает важным признаком объективной стороны административного правонарушения. Установить причинно-следственную связь – значит выявить обстоятельства появления вредных последствий в результате совершения противоправного деяния. Однако большинство составов административных правонарушений (в отличие от преступлений) формальны, поскольку не предусматривают наступления в результате их совершений каких-либо материальных вредных последствий.

*Длящиеся правонарушения* характеризуются действием или бездействием, сопряженным с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом. Такое правонарушение начинается с момента совершения преступного действия (бездействия) и кончается вследствие действия самого правонарушителя, направленного к прекращению правонарушения, или наступления событий, препятствующих совершению правонарушения (например, вмешательство органа власти).

Согласно п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» при применении ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ судьям необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся *невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей*, возложенных на нарушителя законом.

Моментом окончания правонарушения следует считать составление протокола об административном правонарушении. Примеры длящихся административных правонарушений: открытие счета резидентом в банке–нерезиденте за пределами территории Российской Федерации и неоднократное использование его для осуществления переводов доходов от филиала, находящегося за границей (ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ); незаконное использование юридическим лицом в своем наименовании и (или) рекламе слов «биржа», «торговая система» или «организатор торговли», а также производных от них слов и сочетаний с ними (ч. 2 ст. 14.24 КоАП РФ).

*Продолжаемое административное правонарушение* – совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных (сходных) правонарушений, за каждое из которых нарушитель должен привлекаться к административной ответственности. Например, ст. 12.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков. Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит также в зависимости от таких ее признаков, как время, место, способ, характер совершенного деяния.

Например, ч. 2 ст. 16.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие товаров от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров, либо путем придания одним товарам вида других при перемещении их через таможенную границу Таможенного союза. При правовой квалификации необходимо определить способ сокрытия товаров. Место совершения административного правонарушения имеет значение при правовой квалификации по ст. 6.6 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований, предъявляемых к организации питания населения в специально оборудованных местах (столовых, ресторанах, кафе, барах).

*Содержание объективной стороны характеризуют следующие квалифицирующие признаки:* повторность, систематичность, неоднократность.

Первый признак – *повторность* – повторное совершение однородного административного правонарушения, т. е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 КоАП за совершение однородного административного правонарушения.

При этом однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства, независимо от того, установлена ли административная ответственность за совершенные правонарушения в одной или нескольких статьях КоАП РФ (например, совершение лицом, считающимся подвергнутым административному наказанию за нарушение правил дорожного движения по ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, административного правонарушения в области дорожного движения, предусмотренного ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ).

Повторность как обстоятельство, отягчающее административную ответственность, необходимо отличать от повторности как квалифицирующего признака состава административного правонарушения.

*Систематическое правонарушение* совершается в течение года два и более раз. КоАП РФ предусматривает лишение специального права физического лица за систематическое нарушение порядка пользования предоставленным правом.

Следующий квалифицирующий признак – это *неоднократность* административного правонарушения – совершение более двух однородных правонарушений, предусмотренных конкретной статьей КоАП РФ.

Время, место, способ, характер совершения деяния, его повторность, неоднократность, систематичность как признаки объективной стороны юридического состава административного правонарушения присущи не всем правонарушениям, поэтому они называются *факультативными признаками*. Противоправные действия или бездействие и наступившие в результате его вредные последствия являются *обязательными признаками* состава административного правонарушения.

## **§ 5. Субъект административного правонарушения**

*Субъект административного правонарушения* – лицо, совершившее противоправное, виновное действие либо бездействие, за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ установлена административная ответственность, и подлежащее административному наказанию. В соответствии с КоАП РФ субъектами административного правонарушения могут быть *физические и юридические лица*.

В теории административного права традиционно выделяют общий, специальный и особый субъекты административного правонарушения.

*Общими субъектами административного правонарушения* признаются: 1) физическое лицо, вменяемое, достигшее к моменту его совершения воз-

раста 16 лет; 2) юридическое лицо, обладающее признаками, предусмотренными ст. 48 ГК РФ.

Иными словами, общий субъект административного правонарушения – это физическое и юридическое лицо, не наделенное специальным правовым статусом, влияющим на применение административной ответственности.

Физические лица могут быть гражданами РФ, лицами без гражданства и иностранными гражданами. В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность на общих основаниях. В КоАП РФ включены административные правонарушения, субъектом которых выступает только иностранный гражданин или лицо без гражданства. Например, данные субъекты несут административную ответственность за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ); режима пребывания на территории Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ).

Законом устанавливается, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Иностранное юридическое лицо, совершившее за пределами Российской Федерации административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ и направленное против интересов Российской Федерации, подлежит административной ответственности на общих основаниях.

*Специальными субъектами административного правонарушения* признаются должностные лица, иные субъекты, имеющие специфичный правовой статус, учитываемый конкретными составами административных правонарушений в качестве их квалифицирующих признаков, например, свидетели, кандидаты, перевозчики, родители или иные законные представители несовершеннолетнего, водители, судоводители, частные детективы, пассажиры, главный редактор.

Специальные субъекты – юридические лица – различные коммерческие и некоммерческие организации, особенные признаки статуса или профиля деятельности которых обозначены статьями Особенной части в качестве специальных признаков соответствующих составов административных правонарушений. Например, избирательные объединения, избирательные блоки, редакция средств массовой информации, банки и иные кредитные организации.

Под *должностным лицом* как специальным субъектом административной ответственности КоАП РФ понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и

муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 9.22, 13.25, 14.24–14.25, 14.55–14.56, 14.61, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1–15.26.2, 15.29–15.31, 15.37–15.38, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3, 19.7.12 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, физические лица, являющиеся учредителями (участниками) юридических лиц, руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов организаций, выступающих учредителями юридических лиц, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции члена лицензионной комиссии и совершившие административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.6.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное.

Лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.4 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государ-

ственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Президент РФ не может быть привлечен к административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органа прокуратуры является исключительной компетенцией органов прокуратуры. Решение о привлечении судьи к административной ответственности судебной коллегией по представлению Генерального прокурора. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ.

*Особыми субъектами административного правонарушения* выступают военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Особенность заключается в том, что военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарным уставом.

Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

Законом предусматривается, что лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях в случаях совершения ими правонарушений, например в области: законодательства о выборах и референдумах, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны собственности, окружающей среды, обеспечения правил дорожного движения, обеспечения требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, налогов, сборов и финансов, невыполнения законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, – также в виде административного штрафа.

## § 6. Субъективная сторона административного правонарушения

*Субъективная сторона административного правонарушения – это психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию или бездействию и его последствиям.* Обязательный признак субъективной стороны – вина субъекта административного правонарушения.

*Вина* – это психическое отношение лица к своему противоправному действию или бездействию и его последствиям. Она имеет место там, где у человека была возможность выбирать, т. е. различно поступать в одной и той же ситуации, когда объективно существует более чем один вариант возможного поведения. Правонарушитель осознает противоправность своего поведения и связанных с ним результатов.

Как родовое понятие, вина охватывает две допустимые формы состояния психики: умысел и неосторожность.

Административное правонарушение признается совершенным *умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Закон называет *два элемента умысла*: 1) интеллектуальный, выражающийся в осознании лицом противоправности своего деяния и предвидении его вредных последствий; 2) волевой, состоящий в желании наступления вредных последствий или сознательном их допущении либо безразличном к ним отношении. Например, ст. 5.14 КоАП РФ предусматривает ответственность за умышленное уничтожение или повреждение агитационного либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму; ст. 7.17 КоАП РФ – за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, также может быть совершено умышленно (ст. 17.7 КоАП РФ).

В ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ закрепляется форма вины в виде *неосторожности*: правонарушение считается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. В данной статье указаны *два вида неосторожной вины*: самонадеянность, когда лицо предвидело вредные последствия своих действий, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение, и небрежность – лицо не предвидело таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Статья 9.10 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повреждение тепловых сетей, совершенное по неосторожности. Неосторожность может быть и по отношению к последствиям совершенного деяния: например, ст. 12.30 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение Правил дорожного движения участником дорожного

движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Субъективная сторона административного правонарушения, совершаемого организацией (юридическим лицом), состоит в виновном поведении, обуславливающем противоправный и общественно вредный характер действий субъекта ответственности и наступившие последствия таких действий. В российском административном праве институт виновной ответственности присутствует традиционно.

Однако необходимо учесть, что применительно к административной ответственности юридических лиц теория виновной ответственности используется совсем недавно и далеко не в полном объеме. Поэтому в вопросе коллективной ответственности в настоящее время наблюдается большое количество противоречий, разночтений и существенных практических сложностей в реализации административно-деликтного законодательства. Соответственно, от правильного ответа на него зависит правильное понимание действующих в этой области ответственности правовых норм.

Принцип ответственности за вину, безусловно, является прогрессивным моментом в теории ответственности, поскольку обеспечивает гарантии привлекаемого к ответственности в виде принципа презумпции невиновности, права не доказывать свою невиновность. Вина служит также важным средством индивидуализации ответственности, для чего используются такие ее формы, как умысел и неосторожность.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям, внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимся.

Активное стремление законодателя наделять юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права, поскольку понятие «юридическое лицо» – это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъекта права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо – лишь инструмент прикрытия интересов людей, и прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»<sup>6</sup>.

Исходным пунктом в теории вины является ее понятие. «Вина – это субъективное явление, факт сознания»<sup>7</sup>. Она состоит в психическом отношении субъекта к своим действиям и к наступившим в их результате последствиям.

Итак, если принять во внимание признаки вины как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать психологическое (т. е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное) отношение предприятий (органи-

---

<sup>6</sup> Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

<sup>7</sup> Петелин Б. Я. Методы установления вины // Сов. государство и право. 1983. № 10. С. 86.



заций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, – отмечает Е. В. Богданов, – не человек. И потому в отношении его не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и проч. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»<sup>8</sup>

В литературе не раз отмечалось, что «применение доктрины вины, если оно и возможно, может сводиться к анализу поведения только конкретных физических лиц»<sup>9</sup>, поскольку только они наделены такими качествами, как воля, сознание, интеллект, что выражает субъективную детерминированность их поведения.

*Коллективная вина* в этом смысле представляет собой психологическое отношение работников организации, формирующих ее волю к совершаемым ими противоправным поступкам и их вредным последствиям. Пожалуй, не нуждается в особых доказательствах тот факт, что вина юридического лица есть прежде всего проявление вины его работников. Сама по себе организация не может рассматриваться как носитель объективно существующего проявления деятельности сознания. Это юридическое допущение и в известной степени фикция. Именно поэтому в цивилистике, а теперь и в административном праве так важен подход к определению вины коллективного субъекта.

Одни авторы считают, что вина коллективного субъекта проявляется в вине его органов, членов коллектива, должностных лиц<sup>10</sup>; другие полагают, что вина есть коллективное, общее психологическое отношение<sup>11</sup>; по мнению третьих, вина как неподдающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования<sup>12</sup>.

Соответственно этим концепциям существуют различные формы определения вины юридического лица. Поскольку вина есть психологическое отношение, то, думается, ближе к истине стоят ученые, которые определяют коллективную вину по доминирующей индивидуальной вине конкретного работника либо лица, ответственного за обеспечение, выполнение обязанностей юридическим лицом.

<sup>8</sup> Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики. С. 25.

<sup>9</sup> Ельничев В. Н. Вина в международном праве // Правоведение. 1972. № 3. С. 24.

<sup>10</sup> См.: Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 115.

<sup>11</sup> См.: Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Сов. государство и право. 1978. № 8. С. 41; Рабинович Ф. Л. Формы вины предприятия и договорная ответственность // Там же. 1970. № 3. С. 82; Ойгензихт В. А. Воля и вина в гражданском праве // Там же. 1982. № 4. С. 53.

<sup>12</sup> См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Сов. государство и право. 1979. № 10. С. 67.

Сторонники теории выявления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о вине организаций, встают на путь поиска доказательств проявления виновного поведения, однако сама вина как психологическое отношение коллектива ими не берется во внимание.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)<sup>13</sup>. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит сущностных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие. Это позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица, что противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности<sup>14</sup>.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ст. 401 ГК РФ<sup>15</sup>.

С теоретических позиций субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной ответственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, С. А. Шатов предлагает как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении вреда, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)<sup>16</sup>.

С этим нельзя согласиться. Учитывая большое количество правил в сфере публичного управления, установленных для организаций нормативными

---

<sup>13</sup> См.: *Пугинский Б. И.* Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности. С. 63–70.

<sup>14</sup> См.: *Калинина Л. А.* Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // *Административная ответственность: вопросы теории и практики.* М., 2005. С. 52.

<sup>15</sup> См.: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // *Рос. юстиция.* 2001. № 3. С. 22.

<sup>16</sup> См.: *Шатов С. А.* Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // *Закон и право.* 2006. № 6. С. 56.

установлениями, а также наметившейся тенденцией в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом судебной практики, «перекладывание» ответственности на соответствующих должностных лиц вряд ли будет способствовать повышению эффективности норм административно-деликтного права.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о вине как об одном из необходимых условий привлечения юридического лица к административной ответственности. При наложении штрафов подлежат доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины правонарушителя. В теории административной ответственности особую остроту приобретает вопрос о вине юридического лица в совершении правонарушения. Конституционным Судом РФ вина однозначно объявлена органическим элементом юридического состава правонарушения, необходимым для привлечения к административной ответственности юридических лиц. Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ гласит: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». На наш взгляд, в данном определении «замаскирован» принцип объективного вменения, так как не установлено критериев доказывания, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения правил и норм». Кто должен принимать «зависящие от него меры»? Исходя из классической формулы вины, которая есть не что иное, как психологическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям, определять вину юридического лица через вину его должностных лиц, наделяя тем самым юридическое лицо психологическими возможностями, с нашей точки зрения, неправильно. Воля коллектива есть не сумма индивидуальных норм, а иное качественно новое образование. Если вину юридического лица ставить в зависимость от вины должностных лиц, то какова цель установления административной ответственности юридических лиц?

Таким образом, сфера административной ответственности юридических лиц с учетом норм КоАП РФ требует серьезного теоретического осмысления.

*Объективное вменение* должно охватывать те случаи административной ответственности организаций, где психологическое отношение коллектива, должностных лиц к своим обязанностям достаточно понятно, и в законе четко установлен алгоритм действия, по которому не составляет труда определить лицо, не выполнившее свою обязанность перед государством, особенно, если об этой обязанности субъект ответственности знал заранее. Это в полной мере распространяется на формальные составы коллективных проступков.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 4 мотивировочной части определения от 14 декабря 2000 г. № 244-О, вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовых машинах проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих лиц, действующих от имени организации, и заключается в необеспечении

выполнения правил физическими лицами (конкретными работниками)<sup>17</sup>. Мнение о том, что виновные действия обществ будут составлять только виновные действия директора как исполнительного органа юридического лица, не имеет законодательного закрепления и противоречит действующему законодательству<sup>18</sup>. Однако объективное вменение – явление весьма опасное для общества, не совместимое с правовым государством, к тому же противоречит принципу невиновности. Поэтому необходимы иные подходы к определению вины юридического лица в совершении административного правонарушения – ответственной юридической конструкции в административном праве.

На практике могут возникнуть две крайности, связанные либо с учетом вины и дифференцированным применением мер административной ответственности, либо с учетом объективного вменения и серьезным ужесточением административно-наказательной политики. Существующий в настоящее время двойственный подход к определению вины организации в административных правонарушениях позволяет учесть практическую пользу каждого из них.

*Объективная административная ответственность* применяется в основном за нарушения, носящие формальный характер (с точки зрения деления составов на материальные и формальные), там, где действия юридического лица очевидны и отношение организации к ним объективировано документально или в реальном поведении сотрудников. Ответственность без учета вины существенно сокращает административное производство по соответствующим правонарушениям. Опыт работы государственных структур в области применения административной ответственности показывает, что объективное вменение надежно обеспечивает реальную исполнимость административных наказаний и параллельное снижение их процессуального обжалования.

Во-первых, существуют ограничения объективного вменения, такие как действие непреодолимой силы. Обстоятельства форс-мажор учитываются как исключющие вообще административную ответственность именно по признаку субъективной стороны, поскольку они не предполагают психологического отношения субъекта к деянию, внешне похожему на правонарушение.

Во-вторых, вина коллективных субъектов частично определяется при параллельном привлечении к ответственности конкретных должностных лиц. Индивидуальная вина всегда воплощается в коллективную, «когда виновные противоправные действия конкретных работников выносятся во внеш-

---

<sup>17</sup> По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчхадзе, на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 244-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

<sup>18</sup> См.: Тимошкин К. А. Реализация норм КоАП РФ // Арбитражная практика. 2003. С. 86–88.

нюю сферу хозяйственной деятельности лица»<sup>19</sup>. Индивидуальная вина, таким образом, помогает определиться в объективных обстоятельствах правонарушения и подтвердить сложившуюся версию деяния.

Объективная ответственность позволяет предупредить безответственность, когда установление личной вины затруднено либо она исключается (при выезде директора фирмы за границу, смерти и других обстоятельствах) вообще.

В то же время при наличии материальных последствий правонарушения организации принцип презумпции вины был бы неадекватен теории индивидуализации ответственности и справедливости наказания. Трудно представить себе ситуацию, когда коллективная вина презюмируется, а личной вины конкретных работников в наступлении материальных последствий противоправного характера нет. Отсутствие учета формирования психологической, субъективной основы поведения организации может вызвать неоправданное расширение административного преследования невиновных субъектов. Здесь нужны четкие гарантии, установленные на уровне закона. Можно ли привлечь к ответственности строительную организацию за нарушение строительных норм, повлекших снижение или потерю прочности зданий, иных сооружений, если это было вызвано тем, что используемые в строительстве материалы не соответствовали установленным стандартам качества? Виновна ли организация в причинении вреда окружающей среде? При этом подлежит ли доказыванию виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом?

Протокол об административном правонарушении бессилён разрешить вопрос, имелась ли в нарушении административных норм вина юридического лица. Должностное лицо правоохранительных и контролирующих органов при составлении протокола фиксирует только факт нарушения административного запрета и не обязано выяснять и заносить в протокол, имелась ли у юридического лица возможность соблюсти административное правило (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ), а законные представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения подлежит обязательному выяснению (п. 3 ст. 29.10 КоАП РФ). Информацию о том, что юридическое лицо, имея возможность для соблюдения административных запретов, не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, орган административной юрисдикции, как правило, может получить только из объяснений законных представителей самого юридического лица и имеющихся у них документов. Процедура истребования сведений, предусмотренная ст. 26.10 КоАП РФ, в силу презумпции невиновности, не может быть эффективно применена к лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Согласно п. 16 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» выяснение виновности лица в

<sup>19</sup> Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц. С. 44.

совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда.

Не менее интересна с точки зрения принципов виновной административной ответственности и презумпции невиновности и другая новация – ст. 2.10 КоАП РФ, которая определяет *правила привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц*. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. В случае присоединения юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившееся юридическое лицо. При разделении юридического лица или выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Согласно ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Это положение представляется разумным в случае реорганизации путем преобразования, когда юридическое лицо остается самим собой и лишь меняет организационно-правовую форму. Однако с учетом указанных выше принципов административной ответственности трудно объяснить, почему за совершение административного правонарушения до реорганизации сливающимся, присоединяющимся, разделяющимся или выделяющимся юридическим лицом административную ответственность несет объединенное, присоединившееся, вновь возникшее или выделившееся юридическое лицо после реорганизации.

Реорганизация юридического лица подобна наследованию физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследода-

теля. А административная ответственность – это сугубо личная обязанность, которая не может быть отчуждена.

Еще большее недоумение вызывает ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ, в соответствии с которой при разделении или выделении юридического лица за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу и в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Буквальное применение этой нормы делает ее практически мертвой, поскольку в большинстве случаев имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения. Как будет решаться вопрос «преемственности» административной ответственности юридических лиц по ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ – предугадать сложно.

В заключение по данной проблеме нельзя не отметить важности *субъективного вменения*, которое несет в себе презумпцию невиновности. Объективное вменение, напротив, исходит из противоположного принципа, что дает основание говорить о перенесении в данном случае центра тяжести доказательственного процесса от органов юрисдикции к привлекаемому лицу. Представляется, что такие элементы неравенства сторон в административном производстве свидетельствуют о менее демократичном, более авторитарном, произвольном подходе к ответственности вообще. Поэтому, устанавливая ответственность юридического лица за административные правонарушения и допуская при этом возможность объективного вменения, необходимо сделать это правило исключением, точно установив границы его использования.

## Глава 21

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ

#### **§ 1. Административные наказания: понятие, цели, система и виды**

Административное наказание – имманентная категория административной ответственности и административного принуждения. В административно-правовой литературе административное наказание рассматривается в структуре административной ответственности. В ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ *административное наказание* – это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения.

Административное наказание как вид административного принуждения устанавливается законом об административных правонарушениях, который принимается органами законодательной власти. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установление перечня видов административных наказаний и правил их применения относится к ведению Российской Федерации в

области законодательства об административных правонарушениях. Таким образом, КоАП РФ устанавливает исчерпывающий перечень административных наказаний, которые могут быть применены за совершение административных правонарушений.

Административные наказания тесно связаны с правонарушением, не применяются в отрыве от него, без него не существуют. Основные из них – *меры административной ответственности*, т. е. административные наказания, перечисленные в ст. 3.2 КоАП РФ и применяемые за административные правонарушения, прямо сформулированы в качестве таковых в статьях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административное наказание применяется лишь за совершенное административное правонарушение. Наказание объективно выступает в виде отрицательной реакции общества на совершенное правонарушение и выражается в административно-принудительном воздействии на правонарушителя. Совершение лицом деяния, содержащего признаки административного правонарушения и элементы, образующие его юридический состав, выступает основанием для наказания.

Административное наказание может быть применено к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. В данном признаке наказания реализуется важный принцип административно-деликтного законодательства – *принцип вины*. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). К тому же административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц.

По содержанию *административное наказание – это кара, которая заключается в обусловленном им лишении и ограничении прав правонарушителя*. Кара причиняет лицу, привлеченному к ответственности, обусловленные ограничения и лишения, а это вызывает определенные страдания. В связи с этим административное наказание должно быть справедливым, т. е. соответствовать характеру самого правонарушения, обстоятельствам его совершения, имущественному положению, личности виновного.

Административное наказание применяется широким кругом уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях органов и должностных лиц. Федеральное административно-деликтное законодательство значительно расширило круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, как правило, во внесудебном порядке. Противоположная тенденция сводится к тому, что выросло число административных наказаний, применяемых только судебными органами (административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без



гражданства; административное приостановление деятельности)<sup>1</sup>. Применение административных наказаний судами, по мнению ученых-административистов, становится наиболее приемлемой формой осуществления административной юрисдикции в России как правовом государстве.

Административное наказание всегда влечет следствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию. В административно-правовой литературе этот признак характеризуют как *состояние административной наказанности* – это такое специфическое состояние лица, которое возникает у него со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Наказанность в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, и квалифицирующего признака для применения более строгой меры наказания представляет собой повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Цели административного наказания следует рассматривать как конечный результат, к которому стремится государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения к конкретному виду административного наказания и применяя данный вид наказания. Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели административного наказания предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

*Частная превенция* представляет собой предупреждение нового правонарушения со стороны лица, уже привлеченного либо привлекавшегося к административной ответственности. Если впоследствии лицо, привлекаемое к административной ответственности, удерживает от совершения нового правонарушения опыт пережитого административного наказания, то частное предупреждение считается достигнутым.

*Общая превенция* представляет собой предупреждение правонарушений со стороны других лиц, склонных к совершению правонарушений. Указанных лиц удерживает реальное административное наказание конкретного правонарушителя. Угроза применения административного наказания обращена к сознанию и воле людей, и поэтому она может в какой-то мере служить сдерживающим началом для тех, кто намеревается совершить правонарушение. Общепредупредительное воздействие наказания обуславливается его неотвратимостью.

Таким образом, КоАП РФ содержит положения, придающие административному наказанию предупредительную и профилактическую направлен-

<sup>1</sup> Пункт 2 ст. 3.10 КоАП РФ предусматривает исключение, когда административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания может назначаться должностными лицами (в случае совершения административного правонарушения при въезде в Россию).

ность. К *предупреждению* административных правонарушений относится ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ, предписывающая судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносить в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Например, Федеральной службой безопасности Российской Федерации установлен порядок внесения представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений<sup>2</sup>. Представления вносятся соответствующими должностными лицами органов безопасности, наделенных правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, согласно КоАП РФ в соответствующие государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, в общественные объединения, а также соответствующим должностным лицам.

Основанием для внесения представлений служат достаточные данные, указывающие на наличие причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Поводами для внесения представлений являются выявленные органами безопасности в процессе оперативно-служебной деятельности причины и условия, способствующие реализации угроз безопасности Российской Федерации, или установленные органами безопасности причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения.

Представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, могут вноситься руководством ФСБ России, руководителями, начальниками подразделений ФСБ России, территориальных органов безопасности, органов безопасности в войсках и пограничных органов, выявивших указанные причины и условия. При этом, если адресат представления находится в пределах границ деятельности (участка ответственности) другого органа безопасности, то данный орган безопасности заблаговременно уведомляется о планируемом внесении представления.

Проекты подготовленных представлений перед подписанием в обязательном порядке должны пройти согласование в юридическом подразделении, а при необходимости также в следственном подразделении. Внесенные представления обязательны для рассмотрения и принятия мер по результатам их рассмотрения. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, рассматривается в течение месяца со дня его получения. За непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, ст. 19.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц.

---

<sup>2</sup> О внесении представлений органами Федеральной службы безопасности : приказ от 13 марта 2004 г. № 162 (в ред. от 04.03.2014).

Одним из проявлений принципа гуманизма административной ответственности является законодательное положение о том, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Это положение в полной мере соответствует правовым нормам Конституции РФ, а также международно-правовым нормам, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой 4 ноября 1950 г.; Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания, принятой 26 ноября 1987 г., которые ратифицированы Парламентом РФ.

Виды административных наказаний как элементы системы административных наказаний необходимо объединены и взаимосвязаны, поскольку имеют большое количество общих черт (например, единый процессуальный порядок наложения, правила назначения административного наказания, одни и те же цели применения), являются мерами административной ответственности и устанавливаются государством. КоАП РФ в ч. 1 п. 2 ст. 1.3 называет *систему административных наказаний перечнем*.

Система административных наказаний выступает в качестве относительно самостоятельной категории, обуславливающей ее относительную автономность. В то же время сама по себе система административных наказаний не имеет прямого действия. Поскольку при рассмотрении конкретного дела и применении административного наказания административно-юрисдикционный орган руководствуется санкциями статей Особенной части КоАП РФ, избирая вид административного наказания, содержащийся в этой санкции. Каждый вид административного наказания имеет свои особенности, которые образуют присущую ему и только ему индивидуальность. *Система административных наказаний* – относительно устойчивая правовая категория, в пределах которой допустимы изменения свойств ее элементов – видов административных наказаний и их связей.

Структура системы административных наказаний определена расположением различных видов наказаний в определенном сравнительном порядке, в зависимости от степени их суровости, обусловленной, например, сравнительной ценностью и значимостью тех прав и свобод, ограничение которых составляет суть карательного воздействия. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;

- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Законодатель упорядочил административные наказания от менее суровых к более суровым. Такое построение системы административных наказаний связано с пониманием значимости прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обусловлено их ценностью и порядком закрепления в Конституции РФ и имеет большое значение. С одной стороны, четкая классификация административных наказаний служит вспомогательным средством для законодателя при упорядочении системы наказаний в административно-деликтном законе. С другой – открывает перед правоприменителем широкие возможности для строго соразмерного подхода к применению административных наказаний различным категориям нарушителей с учетом их личности, характера, степени общественной опасности, иных обстоятельств совершенных противоправных деяний.

*Административные наказания могут быть классифицированы по следующим критериям:*

1) *правомочности установления административных наказаний.* Законодательство об административных правонарушениях является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим законодатель выделил наказания, которые могут быть установлены за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ: административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Поэтому законами субъектов РФ за административные правонарушения могут быть установлены только такие административные наказания, как предупреждение и административный штраф;

2) *характеру воздействия административных наказаний на субъект правонарушения,* позволяющему в свою очередь определить характер ограничений, причиняемых административными наказаниями: а) административные наказания морально-правового характера (предупреждение); б) наказания имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности; обязательные работы); в) наказания неимущественного характера, направленные на ограничение личных прав правонарушителя (административный арест, дисквалификация, лишение специального права, предоставленного физическому лицу,

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

3) *юридической значимости*: а) основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административное приостановление деятельности; обязательные работы); б) основные и дополнительные административные наказания (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

4) *направленности административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение*: а) применяемые к физическим лицам (все административные наказания, указанные в ст. 3.2 КоАП РФ); б) применяемые к юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности);

5) *субъекту, уполномоченному налагать административное наказание*: а) налагаемые судьями и только в судебном порядке (административный арест; дисквалификация; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства, административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения); б) налагаемые органами, должностными лицами и судьями (предупреждение, административный штраф, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного лица или лица без гражданства, в случае совершения административного правонарушения при въезде на территорию РФ).

## § 2. Предупреждение и административный штраф

Установленный административно-деликтным законом перечень административных наказаний начинается с предупреждения как наиболее ограниченного вида административного вмешательства в правовой статус личности. Закон определяет *предупреждение как меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица* (ст. 3.4 КоАП РФ). В этом смысле не следует путать с предупреждением как мерой административного пресечения. Устные предупреждения, которые в качестве административно-пресекательной меры должностные

лица делают гражданам и организациям, не считаются административными наказаниями.

*Предупреждение по содержанию* – административное наказание морально-правового характера, направленное на корреляцию морально-правовых установок личности виновного, устанавливаемое за совершение незначительных административных правонарушений. Предупреждение носит личный характер, т. е. применяется к конкретному физическому и юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение 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.

В случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено являющемуся субъектом малого и среднего предпринимательства лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическому лицу, а также их работникам на предупреждение в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Таким образом, *предупреждение как административное наказание* представляет собой карательную санкцию исключительно морального характера и выражается, по сути, в официальном (от имени государства) и легальном причинении правонарушителю морального вреда.

Предупреждение – основное наказание, которое применяется самостоятельно и выносится в письменной форме. Только в этом случае оно влечет последствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию. Предупреждение назначается широким кругом органов административной юрисдикции, в том числе и судами.

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, путем вручения или направления копии постановления. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу либо законному представителю физического лица 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.

Предупреждение чаще всего предусматривается в санкциях административно-правовых норм альтернативно с *административным штрафом*, ко-

торый в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ определяется как денежное взыскание. Административный штраф – наиболее распространенный вид административного наказания, эффективен, поскольку носит имущественный характер.

По содержанию *административный штраф* – мера административного наказания имущественного характера, устанавливаемая законодательством РФ об административных правонарушениях, направленная на ограничение имущественных прав виновного (финансовых интересов и права собственности). Штраф является основным административным наказанием и может назначаться судьями, органами, должностными лицами.

В литературе административный штраф определяется как «материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»<sup>3</sup>; в законодательстве – как причинение определенного материального ущерба в качестве способа профилактического воздействия на поведение правонарушителя с целью возможного недопущения с его стороны противоправного деяния в будущем.

Конституционным Судом РФ неоднократно поднимался вопрос о том, что и штраф должен взыскиваться на основании судебного решения. Однако согласно правовой позиции КС РФ вынесение уполномоченным органом постановления о наложении штрафа еще не означает фактического отчуждения, принадлежащего гражданину имущества (денежных средств), прекращения права собственности на это имущество. Отчуждение осуществляется на такой стадии административного производства, как исполнительное, т. е. при уплате (взыскании) штрафа<sup>4</sup>. При этом КоАП РФ устанавливает процессуальные гарантии защиты законных интересов лица, в отношении которого вынесено постановление о привлечении к административной ответственности. Во-первых, постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению после вступления его в законную силу; во-вторых, вступает оно в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования; в-третьих, в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление его исполнение подлежит приостановлению. Следовательно, только судебное решение в данном случае является окончательным актом, на основании которого лицо может быть лишено своего имущества в результате взыскания штрафа, что согласуется с положением ч. 3 ст. 35 Конституции РФ.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. рублей. Из данного правила устанавливаются исключения. Например, проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения

<sup>3</sup> Корнев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООН РСФСР. М., 1965. Вып. 11. С. 33.

<sup>4</sup> По жалобе гражданки Аминовой З. А. на нарушение ее конституционных прав ст. 156 и 1999 КоАП РСФСР и п. 2 ст. 243 ГК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г.

свыше установленных законом сроков, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, наказывается административным штрафом в размере 7 тыс. рублей.

За самовольное занятие земельного участка административный штраф составляет 10 тыс. рублей. За нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях административный штраф для граждан устанавливается в размере 50 тыс. рублей (ст. 5.26 КоАП РФ).

За нарушение запретов либо несоблюдение порядка выполнения работ в охранных зонах магистральных трубопроводов административный штраф для граждан не может превышать 100 тыс. рублей (ст. 11.20.1 КоАП РФ). Самовольное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет административный штраф в виде 200 тыс. рублей.

За нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании административный штраф на граждан устанавливается в размере 300 тыс. рублей (ст. 5.38 КоАП РФ).

Административный штраф устанавливается для должностных лиц в размере, не превышающем 50 тыс. рублей. Из данного правила устанавливаются также исключения, например: за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, административный штраф на граждан устанавливается в размере 600 тыс. рублей (ст. 20.2.2 КоАП РФ).

За нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований на должностных лиц устанавливается административный штраф в размере, не превышающем 200 тыс. рублей (ст. 20.32 КоАП РФ).

Для юридических лиц административный штраф устанавливается в размере, не превышающем 1 млн рублей.

За создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей предусмотрен административный штраф в размере, не превышающем 5 млн рублей.

За уничтожение или повреждение объектов культурного наследия народов Российской Федерации для юридических лиц устанавливается административный штраф в размере, не превышающем 60 млн рублей.

Административный штраф 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 зачисленных 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, либо сумме расчета без применения контрольно-кассовой техники;

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

4.1) сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;

5) начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого выступают поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4–6 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; 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 бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инве-

стиции, 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.

10) кадастровой стоимости земельного участка;

11) стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

12) цене совершенной государственным (муниципальным) унитарным предприятием или государственным (муниципальным) учреждением сделки;

13) сумме денежных средств, которые получены редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем и информация о получении которых должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения – менее 500 рублей.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка РФ от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы полученного бюджетного кредита, либо суммы полученной бюджетной инвестиции, либо суммы полученной субсидии, либо суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы средств незаконно произведенных операций, либо незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, либо суммы расчета без применения контрольно-кассовой техники, не может превышать трехкратного размера стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости, в случаях, предусмо-

тренных ст. 7.27 и 7.27.1 КоАП РФ, не может превышать пятикратного размера стоимости похищенного имущества, в случае, предусмотренном ч. 1.1 ст. 8.8 КоАП РФ, не может превышать 500 тыс. рублей, а в случае, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, – стократного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо из суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) 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 товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), не может превышать двукратной величины излишне полученной выручки за весь период регулирования, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из 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, не может превышать десятикратного размера наложенного административного штрафа.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Санкции норм административного права предусматривают штраф с указанием его пределов (*относительно-определенная санкция*) или точного размера (*абсолютно-определенная санкция*).

Только предупреждение и административный штраф (два из девяти видов административных наказаний) могут быть установлены КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности,

не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением следующих случаев:

- 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;

- административный штраф, назначенный за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.26, 11.29, 12.9, ч. 6–7 ст. 12.16, ст. 12.21.3 Кодекса, должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее срока, составляющего 60 дней;

- в течение 60 дней со дня истечения срока отсрочки или рассрочки, предоставленной лицу. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Отсрочка или рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа не применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым административный штраф назначен одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

При уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения в области дорожного движения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.1 ст. 12.1, ст. 12.8, ч. 6–7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.12, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа. В случае если исполнение постановления о назначении административного штрафа было отсрочено либо рассрочено судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, административный штраф уплачивается в полном размере.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», ор-

ганизацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении срока, установленного для уплаты административного штрафа, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления и направляют его в течение 10 суток судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. В случае изготовления второго экземпляра постановления о наложении административного штрафа в форме электронного документа, юридическая сила которого подтверждена усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации, указанный второй экземпляр направляется судебному приставу-исполнителю в электронном виде по информационно-телекоммуникационным сетям. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, либо уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф по делу об административном правонарушении, рассмотренному судьей, составляет судебный пристав-исполнитель. Протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 Кодекса, не составляется в случае, если это иностранные граждане и лица без гражданства, которые своевременно не уплатили административный штраф, назначенный им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Банк или иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, платежный агент, осуществляющий деятельность по приему платежей физических лиц, или банковский платежный агент (субагент), осуществляющий деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», которым уплачивается сумма административного штрафа, обязаны незамедлительно после уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, направлять информацию об уплате административного штрафа в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

### **§ 3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения**

*Конфискация орудия* совершения или предмета административного правонарушения обладает безвозмездным характером и имеет следующие признаки:

- 1) мера административного наказания имущественного характера, устанавливаемая только КоАП РФ;
- 2) имеет своим содержанием принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей;
- 3) наказание распространяется только на орудие совершения или предмет административного правонарушения;
- 4) применяется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания;
- 5) может быть применено в отношении и физических и юридических лиц;
- 6) назначается судьей.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ конфискация может применяться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества, только с вынесением соответствующего судебного решения. Административные органы вправе применять в отношении имущества превентивные меры обеспечительного характера (изъятие, арест, задержание). Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 марта 1998 г. сформулировал правовую позицию, согласно которой должностные лица, реализующие установленные законом полномочия по применению превентивных мер, вправе задерживать транспортные средства именно потому, что подобные меры не являются санкцией за совершенное правонарушение, не связаны с лишением имущества. Предписание ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении конфискации имущества как санкции за правонарушение. Конституционные положения о прерогативе судебной власти, по мнению Конституционного Суда РФ, являются фундаментальными принципами юстиции в правовом государстве и в то же время составляют основу правового статуса личности и гарантий ее неприкосновенности. Именно судебная процедура служит гарантией соблюдения права собственности, прав граждан и юридических лиц; обеспечивает при рассмотрении дела состязательность и равноправие сторон, назначение справедливого и соразмерного тяжести правонарушения взыскания.

Конфискация может быть обращена лишь на собственность правонарушителя, что соответствует признаку личного характера административного наказания. Однако в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ федеральный законодатель вправе допустить конфискацию имущества, явившегося орудием или средством совершения либо непосредственным объектом таможенного правонарушения, независимо от того, находятся ли соответствующие товары либо транспортные средства в собственности совершившего его лица, а также независимо от того, установлено это лицо

или нет<sup>5</sup>. Например, могут быть конфискованы изготовленная продукция, орудия производства и сырья за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно; этиловый спирт и спиртосодержащая продукция за розничную продажу такой продукции, рекламная продукция, денежные средства, контрафактные экземпляры произведений фонограмм, суда, летательные аппараты, оружие и боеприпасы и др. В связи с данным обстоятельством конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил), предусмотренных главой 16 КоАП РФ.

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.

Законодатель устанавливает в ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ ограничения в применении рассматриваемого вида административного наказания. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Согласно абз. 2 п. 15 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при назначении наказания в виде конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, суд, руководствуясь ст. 32.4 КоАП РФ и ст. 11 Федерального закона «Об исполнительном производстве», направляет исполнительный лист судебному приставу-исполнителю по месту нахождения (жительства) лица, привлеченного к ответственности, либо по месту нахождения имущества.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а постановление о конфискации оружия и боевых припасов – территориальными органами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П.

Постановление судьи о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела, ответственность за которое предусмотрена главой 16 КоАП РФ, исполняется таможенным органом, осуществившим изъятие указанной вещи, путем ее передачи органу (организации), уполномоченному (уполномоченной) Правительством РФ на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность<sup>6</sup>.

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 владельцу авторских прав или смежных прав по его просьбе. Если указанные орудия или предметы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ, то их уничтожение или передача производится судьей или по его поручению органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

Если оружие или боевые припасы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ, то их передача в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, производится по поручению судьи органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

Конфискованные товары легкой промышленности, перечень которых устанавливается Правительством РФ, в соответствии с решением суда подлежат уничтожению в порядке, установленном Правительством РФ.

Перечень товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также порядок их уничтожения утверждены постановлением Правительства РФ от 7 марта 2014 г. № 180.

#### **§ 4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу**

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 КоАП РФ.

Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за уклонение от исполнения иного адми-

---

<sup>6</sup> О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства : постановление Правительства РФ от 29 мая 2003 г. № 311 (с изм. и доп.).



направленного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, за нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом.

Данный вид административного наказания может применяться *только в отношении физических лиц*. Лица, совершившие административные правонарушения, могут быть, например, лишены следующих специальных прав:

1) права охоты, напимер, ст. 8.37 устанавливает ответственность за нарушение правил охоты;

2) права управления транспортным средством, воздушным судном, судном. Часть 1 ст. 12.8 КоАП РФ предусматривает административное наказание административный штраф в размере 30 тыс. рублей с лишением права управления транспортными средствами за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения. Лишают права управления воздушным судном за нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов (ч. 1 ст. 11.5 КоАП РФ). За нарушение правил плавления предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления судном (ч. 1 ст. 11.7 КоАП РФ). Нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования влечет административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством (ст. 9.3 КоАП РФ);

3) права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Следует отметить, что в ст. 32.5 и 32.6 КоАП РФ упоминается о лишении данного права. Однако в статьях Особенной части КоАП РФ не установлены правонарушения, предусматривающие лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Лишение применяется только в качестве основного вида наказания на срок от одного месяца до трех лет.

Применить данный вид административного наказания можно лишь к физическому лицу, которому специальное право было ранее предоставлено и которое этого права не лишено или не утратило его по иным основаниям. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права фактически означает для него запрет заниматься соответствующим видом деятельности на определенный срок. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, повторного нарушения правил переезда через железнодорожные пути, повторного совершения выезда в нарушение Правил дорожного движения на полосу, предназначенную для встречного движения, повторного движения во встречном направлении по дороге с односторонним движением, нарушения Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, невыполнения требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные на-

питки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия уполномоченным должностным лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования, 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 охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением осуществления охоты с нарушением установленных правилами охоты сроков охоты, за исключением случаев, если допускается осуществление охоты вне установленных сроков, либо осуществление охоты недопустимыми для использования орудиями охоты или способами охоты.

Постановление судьи о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники, исполняется должностными лицами органов внутренних дел.

Постановление судьи о лишении права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники исполняется должностными лицами органов, осуществляющих региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники.

Постановление судьи о лишении права управления судном (в том числе маломерным) исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными).

Постановление судьи о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за связью.

Постановление судьи о лишении права осуществлять охоту исполняется должностными лицами органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания.

Постановление судьи о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему исполняется должностными лицами территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права, соответственно, водительского 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.

Исполнение постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Порядок изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор за связью в Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении права охоты осуществляется путем аннулирования охотничьего билета в соответствии с Порядком выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату.

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, возвращаются после проверки знания им Правил дорожного движения и после уплаты в установленном порядке наложенных на него административных штрафов за административные правонарушения в области 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.

Хранение не востребовавшихся документов осуществляется в течение трех лет. По истечении указанного срока не востребовавшиеся документы подлежат уничтожению.

---

<sup>7</sup> Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета : приказ Минприроды РФ от 20 января 2011 г. № 13.

<sup>8</sup> Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия : приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 (ред. от 27.11.2015).

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, предусмотренные ч. 1–3.1 ст. 32.6 КоАП РФ, 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 прерванного срока лишения специального права продолжается 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.

## § 5. Административный арест

Существенное место в системе административных наказаний Российской Федерации занимает одно из самых суровых наказаний – административный арест. Эта мера административного наказания заключается в *содержании нарушителя в условиях изоляции от общества, носит неимущественный характер, направлена на ограничение личных прав (свободы, свободы передвижения)*. Административный арест устанавливается и применяется только в качестве основного наказания и *назначается судьей*.

Административный арест устанавливается на срок до 15 суток. За нарушение установленного порядка организации или 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 совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах – до 30 суток.

При назначении административного наказания необходимо учитывать, что срок административного задержания включается в срок административного ареста. В административно-правовой литературе об административной ответственности высказывается позиция о введении правовой нормы, предусматривающей возможность постановки вопроса о сокращении срока отбывания административного ареста в случае добросовестного поведения правонарушителя.

Административный арест – строгое административное наказание, назначаемое лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. Например, за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ); за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ); потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ); получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ); мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ); и др.

Анализ административных правонарушений, за совершение которых предусмотрен такой вид административного наказания, как административный арест, показывает, что альтернативно с арестом в санкциях статей Особенной части предусматривается *наложение административного штрафа*. Это дает возможность субъекту административно-юрисдикционной деятельности избирательно подходить к решению вопроса о выборе соответствующего вида административного наказания.

Согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

По мнению А. С. Дугенца, в целях гуманизации рассматриваемой нормы, перечень предусмотренных в ней субъектов ответственности необходимо сделать открытым. «Логическое осмысление содержательной части рассматриваемой правовой нормы позволяет усомниться в ее безупречности, с определенной долей условности она представляется уязвимым местом отечественной правовой системы». Например, «почему должны отбывать наказание лица, имеющие признанные заслуги перед Родиной, принимавшие участие в военных действиях, отдавшие многие годы служению отечеству и на законных основаниях вышедшие в запас или отставку?»<sup>9</sup>

Мы согласны с тем, что перечню в ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ необходимо придать открытый характер. Интересы привлекаемых к ответственности лиц должны быть защищены не только возможностью альтернативного применения административного ареста, но и расширением круга субъектов рассматриваемых административно-деликтных отношений.

Постановление судьи об административном аресте *исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления*.

<sup>9</sup> Дугенец А. С. Административный арест // Рос. следователь. 2004. № 2. С. 36.

Порядок отбывания административного ареста регулируется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

КоАП РФ не содержит правовой нормы, предусматривающей приостановление исполнения постановления о наложении административного наказания в виде административного ареста в связи с подачей жалобы на это постановление. Исключение возможности приостановления исполнения постановления об административном аресте в случае его обжалования в установленные законом сроки вызывает определенное возражение, так как приводит к нарушению соблюдения конституционного права граждан на судебную защиту.

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.

Федеральным законом установлены принципы отбывания административного ареста, такие как: законность, гуманизм, уважение человеческого достоинства. При отбывании административного ареста не допускается причинение физических или нравственных страданий лицам, подвергнутым административному аресту. Не допускается дискриминация лиц, подвергнутых административному аресту, либо предоставление им льгот и привилегий по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам.

Местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (далее – федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел).

Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденными в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Создание, реорганизация и ликвидация мест отбывания административного ареста осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование мест отбывания административного ареста осуществляется за счет средств федерального бюджета. Органы государственной власти субъекта РФ вправе участвовать в осуществлении органами внутренних дел Российской Федерации функций по содержанию лиц, подвергнутых административному аресту, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов).

Федеральный закон устанавливает следующие права лиц, подвергнутых административному аресту:

- 1) получение информации о своих правах и обязанностях, порядке и условиях отбывания административного ареста, в том числе изменении указанных порядка и условий;
- 2) личную безопасность;
- 3) вежливое обращение со стороны администрации, сотрудников и медицинских работников места отбывания административного ареста;
- 4) обращение в соответствии с законодательством Российской Федерации с предложениями, заявлениями и жалобами по вопросам законности и обоснованности административного ареста и нарушения их прав и законных интересов;
- 5) свидания с родственниками и иными лицами в соответствии с Федеральным законом;
- 6) получение юридической помощи в соответствии с Федеральным законом;
- 7) хранение при себе документов и записей, касающихся реализации их прав и законных интересов при отбывании административного ареста;
- 8) охрану здоровья, получение первой помощи, медицинской помощи, а также на пользование назначенными лекарственными препаратами для медицинского применения, необходимыми им по медицинским показаниям;
- 9) материально-бытовое обеспечение;
- 10) пользование собственными постельными принадлежностями, а также другими вещами и предметами, перечень и количество которых определяются Правилами внутреннего распорядка;
- 11) распоряжение собственными денежными средствами для оплаты телефонных разговоров, отправления почтовой корреспонденции, приобретения продуктов питания, средств личной гигиены, предметов первой необходимости, книг, периодических печатных изданий, других товаров, перечень и количество которых определяются Правилами внутреннего распорядка;
- 12) занятие самообразованием;
- 13) пользование книгами и периодическими печатными изданиями, в том числе из библиотеки места отбывания административного ареста;
- 14) отправление религиозных обрядов при условии соблюдения Правил внутреннего распорядка и прав других лиц, подвергнутых административному аресту;
- 15) отправление обращений, писем и телеграмм, получение ответов на обращения, а также получение посылок, передач, письменной корреспонденции, телеграмм в порядке, определенном Правилами внутреннего распорядка;
- 16) бесплатное обеспечение постельными принадлежностями, посудой и столовыми приборами, средствами личной гигиены, перечень которых определяется Правилами внутреннего распорядка;
- 17) оплачиваемые ими телефонные разговоры общей продолжительностью до 15 минут в сутки;
- 18) тайну переписки;

- 19) индивидуальное спальное место и восьмичасовой сон в ночное время;
- 20) ежедневное трехразовое бесплатное питание;
- 21) ежедневную прогулку в дневное время продолжительностью не менее одного часа;
- 22) бесплатное обеспечение письменными принадлежностями.

### **§ 6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства**

КоАП РФ определяет административное выдворение за пределы Российской Федерации как меру административного наказания, выраженную в *принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации* (ст. 3.10 КоАП РФ).

Административное выдворение по содержанию – административное наказание неимущественного характера, устанавливаемое только КоАП РФ, направленное на ограничение личных прав граждан (свободы передвижения). Административное выдворение может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания.

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.

При назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

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

Административное выдворение как дополнительная мера административного наказания может быть применена за незначительное количество составов административных правонарушений:

- 1) нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ);
- 2) нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ);
- 3) нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ);



4) нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы (ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ);

5) нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.10, 18.11 КоАП РФ, рассматривают *судьи районных судов*. Остальные дела об административных правонарушениях рассматривают судьи районных судов в случае, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о правонарушении передает его на рассмотрение судьи с учетом возможности применения административного выдворения.

В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Исполняется постановление об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства пограничными органами и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц – при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Исполнить постановление об административном выдворении иностранного лица или лица без гражданства за пределы территории Российской Федерации возможно следующим образом:

<sup>10</sup> Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел РФ или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306.

1) официально передать иностранного гражданина или лицо без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется;

2) контролировать самостоятельный выезд лица, подлежащего административному выдворению.

Если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации, то власти иностранного государства, с которым заключен этот договор, должны быть уведомлены об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства, выдворяемого на территорию или через территорию этого государства. Место выдворения определяется пунктом пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Если передача лица, подлежащего административному выдворению, не предусмотрена международным договором, то место выдворения определяется пограничными органами самостоятельно.

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 по делу об административном правонарушении.

По решению суда до административного выдворения иностранный гражданин и лицо без гражданства могут содержаться в местах, предназначенных для содержания лиц, задержанных за совершение административного правонарушения.

Административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации осуществляется за счет средств выдворяемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» порядка привлечения и использования иностранных работников, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

В случае если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, уведомляет об административном выдворении иностранного гражданина за пределы Российской Федерации дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за

пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

## § 7. Дисквалификация

Установленное КоАП РФ понятие дисквалификации дает основание для выделения следующих его признаков:

1) является основным видом административного наказания и мерой, устанавливаемой КоАП РФ;

2) имеет своим содержанием лишение права физического лица: а) замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы; б) занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица; в) входить в совет директоров (наблюдательный совет); г) осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом; д) осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг, подготовке спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведению спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность;

3) в качестве своих субъектов представляет: а) государственных и муниципальных служащих; б) лиц, осуществляющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица; в) членов совета директоров, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; г) лиц, занимающихся частной практикой; д) лиц, являющихся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества; е) тренеров, специалистов по спортивной медицине или иных специалистов в области физической культуры и спорта, занимающих должности, предусмотрен-

ные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации; ж) либо экспертов в области промышленной безопасности, медицинских работников, фармацевтических работников;

4) назначается судьей в зависимости от совершенного правонарушения на срок от шести месяцев до трех лет.

Наказание в виде дисквалификации назначается, например, за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ); за фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ); за неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ); за повторное непредставление или представление недостоверных сведений о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случаях, если такое представление предусмотрено законом (ч. 5 ст. 14.25 КоАП РФ).

Следует отметить, что дисквалификация, как правило, назначается за повторно совершенное аналогичное административное правонарушение.

Постановление о дисквалификации должно быть немедленно после вступления постановления в законную силу исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом.

При заключении договора (контракта) уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц.

В целях обеспечения учета лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу постановления о дисквалификации, формируется реестр дисквалифицированных лиц. Ведение реестра дисквалифицированных лиц осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти – Федеральной налоговой службой РФ.

В реестре дисквалифицированных лиц содержатся следующие сведения: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения; полное наименование и идентификационный номер налогоплательщика организации, в которой дисквалифицированное лицо работало во время совершения административного правонарушения, должность, которую занимало дисквалифицированное лицо в этой организации; статья настоящего Кодекса, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения; наименование органа, составившего протокол об административном правонарушении; должность, фамилия, имя, отчество судьи, вынесшего постановление о дисквалификации; срок дисквалификации; даты начала и истечения срока дисквалификации; сведения о пересмотре постановления о дисквалификации.

Лицо считается исключенным из реестра дисквалифицированных лиц по истечении срока дисквалификации или при наличии в федеральном органе

исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра дисквалифицированных лиц, вступившего в силу судебного акта об отмене постановления о дисквалификации.

Внесение сведений в реестр дисквалифицированных лиц осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц, не позднее трех рабочих дней со дня получения им 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.

Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) управлений ФНС России по субъектам РФ, инспекций ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекций ФНС России межрайонного уровня, подведомственной организации, уполномоченной на предоставление сведений в электронной форме, определяет порядок взаимодействия между территориальными налоговыми органами, уполномоченной организацией, их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия территориальных налоговых органов с иными органами государственной власти, юридическими и физическими лицами при предоставлении государственной услуги по предоставлению содержащихся в Реестре сведений.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра дисквалифицированных лиц размещает сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, на своем официальном сайте в сети Интернет. Плата за доступ к сведениям, содержащимся в реестре дисквалифицированных лиц, размещаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на своем официальном сайте в сети Интернет, не взимается.

Заинтересованные лица вправе получить за плату сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, в виде выписки о конкретном дисквалифицированном лице либо справки об отсутствии запрашиваемой информации<sup>11</sup>. Срок предоставления указанных выписки или справки не может превышать пяти рабочих дней со дня получения соответствующего запроса федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц. Размер платы за предоставление указанных выписки или справки определяется Правительством РФ<sup>12</sup>. Форма предоставляемых заинтересованным лицам указанных выписки или

<sup>11</sup> Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре дисквалифицированных лиц, форм выписки из реестра дисквалифицированных лиц и справки об отсутствии запрашиваемой информации : приказ ФНС России от 31 декабря 2014 г. № НД-7-14/700@.

<sup>12</sup> Об установлении размера платы за предоставление сведений из реестра дисквалифицированных лиц, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 615.

справки и порядок их предоставления заинтересованным лицам определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение реестра дисквалифицированных лиц.

Копия вступившего в силу постановления о дисквалификации направляется вынесшим его судом в орган, уполномоченный Правительством РФ, либо его территориальный орган.

Постановление по делу об административном правонарушении, влекущем применение административного наказания в виде дисквалификации, может быть вынесено судьей *не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения*, а при длящемся правонарушении – в тот же срок со дня его обнаружения.

## § 8. Административное приостановление деятельности

Административное приостановление деятельности – это временное прекращение:

- 1) деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков;
- 2) эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений;
- 3) осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизодии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, в области применения контрольно-кассовой техники, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Следует отметить, что данные меры известны зарубежному законодательству, устанавливающему ответственность юридических лиц за нарушения и уголовные проступки (Франция, ФРГ).

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 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.

При назначении судьей административного наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения данного административного наказания и состоящих в запрете 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. В случае если административное приостановление деятельности назначается в качестве административного наказания за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, также решается вопрос о мерах, необходимых для приостановления операций по счетам.

В целях обеспечения права на судебную защиту и предотвращение возможной судебной ошибки при назначении этого административного наказания предусмотрена возможность обжалования постановления об административном приостановлении деятельности, а жалоба подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в суд. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

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.

Постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

Принесение протеста на постановление судьи об административном приостановлении деятельности не приостанавливает исполнение этого постановления.

При административном приостановлении деятельности производятся наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Судья на основании ходатайства лица, в отношении которого применяется наказание, может досрочно его прекратить. Для этого необходимо устранить обстоятельства, послужившие основанием для его назначения. Судья принимает решение на основании заключения должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении.

При поступлении соответствующего запроса судьи в целях подготовки заключения должностное лицо, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Заключение дается в письменной форме с указанием фактов, свидетельствующих об устранении или 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, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, и оценивается по правилам, установленным ст. 26.11 КоАП РФ. Несогласие судьи, органа, должностного лица с заключением должно быть мотивировано. Ходатайство рассматривается судьей, органом, должностным лицом, назначившими административное наказание в виде административного приостановления деятельности, в пятидневный срок со дня поступления ходатайства в порядке, предусмотренном главой 29 КоАП РФ, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей. При этом для участия в рассмотрении ходатайства 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 или отказе в удовлетворении ходатайства. В постановлении о досрочном прекращении исполнения административного наказания судья указывает дату возобновления деятельности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения производственного участка, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Новое наказание, включенное в КоАП, привело к необходимости изменения трудового законодательства. Ведь работники предприятий, деятельность которых была приостановлена, не могут выполнять свои трудовые обязанности.

Поэтому согласно новой редакции ч. 3 ст. 220 Трудового кодекса в случае приостановления или временного запрета деятельности вследствие нарушения требований охраны труда не по вине работника за ним сохраняются место работы (должность) и средний заработок. На это время работник с его согласия может быть переведен на другую работу с зарплатой не ниже среднего заработка по прежней работе.

По истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности, в случае если исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности не прекращено досрочно по основаниям и в порядке, предусмотренным КоАП РФ, должностное лицо, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

В случае если по результатам проведенной проверки будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, не устранены, должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном главой 27 Кодекса.

## **§ 9. Обязательные работы**

Обязательные работы – новый вид административного наказания для административной ответственности. Они заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Обязательные работы устанавливаются на срок от 20 до 200 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.

На Федеральную службу судебных приставов России с 2013 г. возложена функция по исполнению постановлений судей о назначении административного наказания в виде обязательных работ, предусмотренного ст. 3.13 КоАП РФ.

Время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, не может превышать четырех часов; в рабочие дни – двух часов после окончания работы, службы или учебы. На основании письменного заявления лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, максимальное время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, судебный пристав-исполнитель вправе увеличить до восьми часов; в рабочие дни – до четырех часов после окончания работы, службы или учебы. 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 административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

Возбуждение исполнительного производства на основании постановления судьи о назначении административного наказания в виде обязательных работ, в том числе проверка соответствия исполнительного документа требованиям ст. 13 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон), производится в общем порядке, предусмотренном Законом.

Срок на добровольное исполнение в постановлении о возбуждении исполнительного производства не устанавливается.

В постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель определяет вид работ и организацию, в которой лицо должно отбывать обязательные работы, разъясняет порядок и условия их отбывания (ч. 4 ст. 32.13 КоАП РФ), а также ответственность за уклонение от отбывания данного вида наказания (ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ).

Кроме того, в постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель разъясняет лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, право обратиться с мотивированным ходатайством об изменении вида обязательных работ и

(или) объекта, определенного для их отбывания, а также об уменьшении количества часов, которые необходимо отработать в течение недели.

Указанные ходатайства удовлетворяются судебным приставом-исполнителем только при наличии уважительных причин, препятствующих должнику отбывать обязательные работы.

При извещении должника о возбуждении исполнительного производства необходимо учитывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 32.13 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Одновременно с вручением копии постановления о возбуждении исполнительного производства судебному приставу-исполнителю необходимо потребовать у должника сведения о месте его регистрации и жительства, месте его работы, учебы, а также контактные телефоны.

Судебные приставы-исполнители ведут учет лиц, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, контролируют поведение таких лиц, ведут суммарный учет отработанного ими времени (ч. 4 ст. 32.13 КоАП РФ).

Контроль за поведением лица, отбывающего обязательные работы, соблюдением им условий отбывания обязательных работ осуществляется судебным приставом-исполнителем путем получения с использованием различных средств связи информации из организации, определенной для отбывания обязательных работ, и (или) путем посещения данной организации.

В целях контроля за поведением лица, отбывающего обязательные работы в нерабочие дни, исполнительные действия в рамках исполнения указанной категории исполнительных производств могут совершаться также и в нерабочие дни.

Для совершения исполнительных действий в нерабочие дни судебный пристав-исполнитель должен получить в письменной форме разрешение старшего судебного пристава или его заместителя, которые незамедлительно уведомляют об этом главного судебного пристава субъекта РФ.

В структурных подразделениях территориальных органов ФССП России составляется график проверок указанных организаций, который в обязательном порядке утверждается старшим судебным приставом.

Контроль за поведением лица, отбывающего обязательные работы, путем посещения организации судебным приставом-исполнителем должен осуществляться не реже двух раз в месяц.

По результатам проверки судебным приставом-исполнителем составляется акт, в котором отражаются сведения о выполняемых должником работах и иные сведения, имеющие отношение к исполнению наказания.

В свою очередь администрация организации, в которой должник отбывает обязательные работы, осуществляет контроль за выполнением этим лицом определенных для него работ, соблюдением им трудовой дисциплины, количеством отработанных часов и уклонением должника от отбывания обя-

зательных работ, о чем информирует судебного пристава-исполнителя и при необходимости предоставляет подтверждающие документы.

При выявлении факта уклонения должника 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, подтвержденного документами организации, в которой должник отбывает обязательные работы, судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

После окончания срока отбывания обязательных работ судебный пристав-исполнитель оканчивает исполнительное производство на основании п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона.

В случае отсутствия сведений о месте нахождения должника судебный пристав-исполнитель принимает меры по его розыску в порядке, предусмотренном ст. 65 Закона.

В целях исполнения поручения ФССП России от 29 октября 2012 г. № 12/01-27562-ТИ о заключении соглашений и согласовании с органами местного самоуправления перечня организаций, в которых лица, привлеченные к административной ответственности, будут отбывать наказания в виде обязательных работ, разработан проект типового соглашения.

### **§ 10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения**

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.

Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных мероприятий утверждены постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 (в ред. от 30.01.2014).

В соответствии с приказом Министерства спорта России ведение списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения, официальных спортивных соревнований в дни их проведения, осуществляется Главным управлением по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ МВД России.

Основанием для внесения сведений в список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, является вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.31 КоАП.

В период проведения официальных спортивных соревнований с целью недопущения лиц, в отношении которых установлен административный запрет, в места их проведения, при несении службы, как на объектах спорта,

так и на прилегающей территории, сотрудники полиции ориентируются на выявление указанных лиц и проведение с ними профилактических мероприятий, направленных на недопущение нарушения административного законодательства

При выявлении на территории, прилегающей к месту проведения соревнования, лиц, в отношении которых установлен административный запрет, совместно с контролерами-распорядителями сотрудники полиции принимают меры по недопущению указанных граждан на объект спорта.

При выявлении лица, в отношении которого установлен административный запрет, непосредственно в месте проведения соревнования в отношении данного лица возбуждается административное дело по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ (за нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения).

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения может назначаться судьей в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания и 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. Нарушение административного запрета влечет наложение административного штрафа в размере от 20 тыс. до 25 тыс. рублей или административный арест на срок до 15 суток.

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Органы внутренних дел ведут учет лиц в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

## **§ 11. Общие правила назначения административного наказания**

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим административную ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ). Смысл данной правовой нормы заключается в том, что лицо, подвергнутое административному наказанию, обязано в разумный срок выполнить именно то обязательство, за нарушение

которого было привлечено к административной ответственности. Данное положение направлено на решение *двух воспитательных задач*: 1) конкретной – побудить правонарушителя исполнить ту обязанность, за неисполнение которой административное наказание было ему назначено; 2) абстрактной – предвосхитить ложное представление правонарушителя о «реабилитирующем» характере административного наказания. Законодатель как бы предупреждает правонарушителя о том, что независимо от назначенного административного наказания ему еще предстоит исполнить обязанность.

В административно-юрисдикционной практике возникают определенные трудности с применением положения анализируемой нормы к такому виду административного наказания, как дисквалификация. Ее природа не сопоставима с общим назначением ч. 4 ст. 4.1 КоАП в той части, в какой ею предусматривается необходимость надлежащего выполнения именно того обязательства, нарушение которого повлекло применение указанной меры административной ответственности. В результате дисквалификации правонарушитель утрачивает всякую правовую связь с теми должностными полномочиями (правами и обязанностями), ненадлежащая реализация которых привела к наказанию. Реализация требований ч. 4 ст. 4.1 дисквалифицированным лицом недопустима в силу природы дисквалификации как вида административного наказания; иное означало бы совершение им самоуправных действий.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. рублей, а для должностных лиц – не менее 50 тыс. рублей. В этом случае размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

За административные правонарушения в области дорожного движения и благоустройства (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) административное наказание назначается в виде административного штрафа, при этом его размер должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи раздела II настоящего Кодекса, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи раздела II Кодекса предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 тыс. рублей.

Административное наказание в виде предупреждения назначается в случаях, если оно предусмотрено соответствующей статьей раздела II Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или 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.

В соответствии с п. 5 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности суд не связан требованием административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания и определяет его, руководствуясь общими правилами назначения наказания, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств.

При назначении наказания физическим и юридическим лицам учитываются характер совершенного ими административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

При назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, суд может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 мая 2014 г. № 484 «Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судом при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия,

лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача».

Основанием для постановки лица на учет в уполномоченном органе является вступившее в законную силу постановление суда.

После получения из суда копии постановления медицинская организация и (или) учреждение социальной реабилитации в течение 3 дней направляют в уполномоченный орган указанную копию с отметкой о начале исполнения лицом обязанности.

В день поступления копии постановления суда в уполномоченном органе осуществляется регистрация лица в журнале учета лиц, на которых возложена обязанность, и заводится учетная карточка, о чем уполномоченный орган в течение 3 дней направляет уведомление в медицинскую организацию и (или) учреждение социальной реабилитации.

В соответствии с п. 19 постановления ВАС РФ при рассмотрении заявления об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности судам необходимо исходить из того, что оспариваемое постановление может быть признано законным, если при назначении наказания не были учтены обстоятельства, указанные в ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ.

Проанализируем *обстоятельства, смягчающие административную ответственность*. К ним КоАП РФ (ст. 4.2) относит следующие:

1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение. Раскаяние предполагает осознание лицом противоправности своего действия (бездействия), стремление возместить причиненный правонарушителем вред, желание помочь субъектам административной юрисдикции выяснить все обстоятельства дела об административном правонарушении;

2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;

3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;

5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;

6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;

7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;



8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов РФ об административных правонарушениях, например, размер административного наказания может быть снижен, если административное правонарушение совершено впервые и причиненный ущерб незначителен.

КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, смягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Например, при назначении административного наказания за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацию экономической деятельности предусмотрены следующие смягчающие административную ответственность:

1) лицо, совершившее административное правонарушение, не является организатором ограничивающих конкуренцию соглашения или согласованных действий и (или) получило обязательные для исполнения указания участвовать в них;

2) лицо, совершившее административное правонарушение, не приступило к исполнению заключенного им ограничивающего конкуренцию соглашения.

Согласно п. 19 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 постановление административного органа может быть признано незаконным и изменено в случае, когда арбитражным судом на основании ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ будут признаны смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов РФ. Суд может признать эти обстоятельства в качестве смягчающих независимо от того, ходатайствовал ли заявитель об их учете на стадии рассмотрения дела административным органом.

В соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, т. е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Должностное лицо, назначающее административное наказание в зависимости от характера совершенного административного правонарушения, может не признать то или иное обстоятельство отягчающим.

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Кодексом могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Например, за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, в отношении юридического лица учитываются обстоятельства, отягчающие административную ответственность, предусмотренные п. 1 и 2 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса, а также следующие обстоятельства, отягчающие административную ответственность:

1) совершение длящегося административного правонарушения, продолжительность которого превышает один год;

2) причинение в результате совершения административного правонарушения ущерба гражданам, организациям или государству в размере более 1 млн рублей либо извлечение в результате совершения административного правонарушения дохода в размере более 5 млн рублей;

3) совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 19.8 Кодекса, если за это административное правонарушение лицо уже подверглось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 настоящего Кодекса. Данное обстоятельство может быть применено только к тому административному правонарушению, в рамках дела о котором были истребованы сведения (информация), необходимые для расчета размера административного штрафа.

Далее при назначении административного наказания физическому лицу учитываются личность виновного, его имущественное положение. Имущественное и финансовое положение юридического лица также учитывается при назначении административного наказания.

При назначении административного наказания должны учитываться *сроки давности* привлечения к административной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, исключительной экономической зоне Российской Федерации, патентного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.8, 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 12.30 Кодекса), об авторском праве и смежных правах, товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, использовании атомной энергии, налогах и сборах, защите прав потребителей, потребительском кредите (займе), государственном регулировании цен (тарифов), о естественных монополиях, основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, рекламе, электроэнергетике, лотереях, законодательства физической культуре и спорте (в части, касающейся нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях), о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр), о выборах и референдумах, об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, об организации и проведении азартных игр, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, рынке ценных бумаг, страхового законодательства, законодательства о клиринговой деятельности, организованных торгах, инвестиционных фондах, негосударственных пенсионных фондах, законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации, сельскохозяйственной кооперации, микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях, ломбардах, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе, а также за нарушение трудового законодательства, иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан

и лиц без гражданства, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников), законодательства о несостоятельности (банкротстве), о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.29–7.32, ч. 7 ст. 19.5, ст. 19.7.2 настоящего Кодекса), законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 настоящего Кодекса), об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о пожарной безопасности, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, градостроительной деятельности, о техническом регулировании, собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, исполнительном производстве, иностранных инвестициях на территории Российской Федерации, а также за административные правонарушения против порядка управления (в части непредставления или несвоевременного представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа) по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (далее – Таможенный союз) и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 Кодекса) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции – по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

В особенной части КоАП РФ административные правонарушения, касающиеся защиты прав потребителей не выделены в отдельную главу. Поэтому в соответствии с п. 21 постановления ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 суды при квалификации объективной стороны состава правонарушения должны исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства. Судам необходимо также принимать во внимание цель законодательства о защите прав потребителей и его

направленность на защиту и обеспечение прав граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах). В этом смысле суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении – со дня его обнаружения).

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Рассматриваемая нами норма не предусматривает возможность приостановления производства по делу, в связи с этим, например, проведение судебно-психиатрической экспертизы более двух месяцев может привести к тому, что лица, виновные в совершении административного правонарушения, не будут привлечены к ответственности. На практике срок давности привлечения к административной ответственности может истечь к моменту рассмотрения в суде жалобы на постановление по делу. Приведем следующий пример. Апелляционная инстанция арбитражного суда проверяет соответствие решения суда о привлечении к административной ответственности нормам материального и процессуального права, поэтому возможно, что к ней не подлежит применению срок давности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ. Однако на этот счет есть постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2003 г. № 2692/03. Постановлением суда апелляционной инстанции общество было привлечено к административной ответственности в тот момент, когда истек срок давности. Суд сделал вывод, что наложение взыскания без учета времени совершения правонарушения и сроков давности привлечения к административной ответственности противоречит публично-правовым принципам назначения административного наказания за административное правонарушение.

В связи с указанными обстоятельствами Кодекс РФ об административных правонарушениях необходимо дополнить положением, предусматривающим *возможность приостановления производства по делу*.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Учитывая, что сроки давности не подлежат восстановлению, арбитражный суд в случае их пропуска принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности, либо решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения административного органа полностью или в части.

При проверке соблюдения давностного срока в целях применения административной ответственности за дьящееся правонарушение необходимо исходить из того, что днем обнаружения административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, обнаружило его.

Важным требованием законности является *наложение субъектом административной юрисдикции только того административного наказания, которое предусмотрено санкцией нарушенной административно-правовой нормы*. В санкциях статей, устанавливающих ответственность за отдельные виды административных правонарушений, предусматриваются вид и допустимые размеры наказания. Усмотрение субъекта административной юрисдикции, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, ограничено: выбором одного из альтернативных основных наказаний, предусмотренных санкцией статьи (например, предупреждения или штрафа); применением или неприменением дополнительного наказания, предусмотренного санкцией статьи; индивидуализацией наказания в пределах его минимальных и максимальных размеров (например, административного штрафа, дисквалификации, административного ареста).

Законность также требует, чтобы *административные наказания применялись только уполномоченными на то органами и их должностными лицами, судьями*. Субъект административной юрисдикции обязан осуществлять привлечение к административной ответственности лишь в пределах предоставленной законом компетенции и в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях, которое состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

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 и могут применяться *только в том порядке, который установлен КоАП РФ*.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. При *назначении административного наказания* субъект административной юрисдикции должен учитывать следующие моменты: каждое из совершенных административных правонарушений должно квалифицироваться по Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ; лицо не подвергалось ранее административному наказанию за совершенные правонарушения.

При совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. В этом случае административное наказание назначается (ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ):

– в пределах санкции, не предусматривающей назначение административного наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения;

– в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение административного наказания в виде административного штрафа.

При назначении административного наказания в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 4.4 КоАП РФ могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций.

Совершение нескольких правонарушений представляет большую общественную опасность, поэтому *наказание должно назначаться по санкции статьи, предусматривающей более строгое административное наказание*. При назначении административного наказания по совокупности административных правонарушений следует проанализировать: является деяние одним правонарушением или имеет место несколько самостоятельных административных правонарушений.

Статья 4.1.1. КоАП РФ предусматривает замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением. Являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ или закона субъекта РФ

об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение, за исключением случаев совершения следующих административных правонарушений: злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, недобросовестная конкуренция, невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный и муниципальный контроль, и др.

В случае замены административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение дополнительное административное наказание, предусмотренное соответствующей статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, не применяется.



## РАЗДЕЛ VI

# АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

### Глава 22

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

### § 1. Понятие и специальные признаки административного процесса

Вопросы административного процесса в административно-правовой науке уже не одно десятилетие составляют предмет научной дискуссии. Бесспорным является только то, что в отрасли административного права содержится значительное количество норм процессуального характера, посредством которых и реализуются материальные административно-правовые установления.

Можно констатировать единство правоведов в определении некоторых административных производств, их субъектов, принципов и стадий административного процесса. Важно отметить, что нормотворческие тенденции последнего времени в определенной степени помогли преодолеть множественность толкований понятия «административный процесс» посредством нормативного определения многих ключевых для административного права и процесса вопросов.

Различный подход к определению административного процесса (установлению его содержания и основных институтов) обусловлен историческими особенностями. В первую очередь, до революции 1917 г. административный процесс в России рассматривался крайне узко, исключительно по аналогии с гражданским и уголовным процессами, т. е. как *судебный* процесс. В качестве его основной задачи определялись обеспечение и охрана субъективных публичных прав и интересов именно (только) в судебном порядке органами (судами) административной юстиции.

С середины 20-х гг. XX в. отношение к проблеме административного процесса начинает изменяться. В юридической литературе стало утверждаться мнение, что институт административной юстиции органически чужд административному праву, является буржуазным институтом, который совер-

шенно не приемлем для советского права. С конца 20-х и до начала 60-х гг. считалось, что в СССР административной юстиции вообще не может быть. Именно в этот период постепенно стало формироваться иное, «широкое», понимание административного процесса, обусловленное необходимостью регламентации деятельности органов государственного управления. И в 1949 г. С. С. Студеникин, давая понятие административного процесса, подчеркнул, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс»<sup>1</sup>.

К началу 60-х гг. в административном праве утвердилось мнение о том, что в административном процессе соотношение между процессуальными и материальными нормами такое же, как и в других отраслях права. Именно в этот период сложились концепции широкого и узкого понимания административного процесса, которые используются и в настоящее время, а понятие «административный процесс», ранее применяемое только для обозначения порядка деятельности органов административной юстиции, ввиду отсутствия таковых заполнилось иным содержанием.

В *широком смысле* под административным процессом понимают *процессуальную деятельность* в сфере управления, сфере функционирования исполнительной власти. В более *узких смыслах* к административному процессу относят *регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров*, а также, по мнению некоторых ученых, *деятельность по применению мер административного принуждения* (в частности, *административной ответственности*).

Принятие Конституции РФ 1993 г., которая в качестве одной из форм осуществления судебной власти установила административное судопроизводство (п. 2 ст. 118) и в то же время отнесла административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72), послужило толчком для продолжения научной дискуссии об административном процессе. Административное судопроизводство, не отождествленное Конституцией с административным процессуальным законодательством, наряду с конституционным, уголовным и гражданским отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Это подтверждается п. «г» ст. 71 Конституции, определяющим в ведение Российской Федерации установление системы органов судебной власти, порядка их организации и деятельности. Но в рамках какой правовой отрасли (подотрасли) административное судопроизводство должно осуществляться? Логика определяет, что в рамках административно-процессуального права. А значит, неизбежен вывод о том, что на конституционном уровне административно-процессуальная деятельность разграничена на два вида – процессуальная деятельность, находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и административное судопроизводство, легализованное федеральным уровнем.

---

<sup>1</sup> Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

Опираясь на данное установление, можно сделать объективный вывод о том, что часть административного процесса достаточно обособлена, имеет исключительно федеральную правовую регламентацию и наименование – *административное судопроизводство (административная юстиция или административно-юстиционный, административно-судебный процесс)*.

Содержанием административного судопроизводства является разрешение в судебном порядке споров о нарушенных субъективных публичных правах, свободах и интересах. И, хотя вопрос о создании специализированных административных судов в России открыт уже длительное время, есть все основания констатировать, что административное судопроизводство в значительной мере сформировалось – в настоящее время оно реализуется судами общей юрисдикции, арбитражными судами и мировыми судьями на основе Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ.

Четкое юридическое оформление имеет и часть административного процесса, связанная с применением мер административно-принудительного характера. Реализация любых видов государственного принуждения всегда происходит в строго установленной законом форме, только уполномоченными субъектами и на основе норм процессуального права. Нарушение данных требований делает все акты применения мер принуждения ничтожными. И, поскольку значительный круг субъектов административного права обладает компетенцией использовать меры принудительного воздействия в целях обеспечения установленного порядка управления, значительное число административно-процессуальных установлений служит практической реализации этих юрисдикционных полномочий. Поэтому в административном процессе отчетливо обособляется еще одна область, связанная с принудительным обеспечением установленного порядка управления, – *административно-юрисдикционный процесс*.

Вместе с тем деятельность субъектов административного права отнюдь не исчерпывается вопросами принудительного государственно-властного воздействия или разрешением публичных споров. Основной объем полномочий властнаделенных субъектов связан с положительным (позитивным) воздействием на общественные отношения. Очевидно, что управляющее воздействие субъекта управления на объект осуществляется в соответствии с требованиями правового государства только в определенных законом формах и методах. Именно процесс реализации субъектами административного права своей компетенции составляет предмет третьей части административного процесса – *управленческого процесса (административные процедуры)*.

На основе содержательной характеристики всех видов административно-процессуальной деятельности можно выделить следующие *специфические признаки административного процесса*:

1) административная процессуальная деятельность не является в «чистом» виде ни позитивным процессом, ни юрисдикционным. Этот вид юридического процесса (например, в отличие от уголовного или избирательного)

включает как *позитивную*, так и *юрисдикционную (судебную и несудебную) деятельность*. Каждой группе отношений, составляющих предмет административного права, соответствует как бы свой, «специальный» вид административного процесса;

2) административный процесс в своей основе является *формой реализации исполнительной власти* или же возникает по поводу (или в связи) реализации этого вида публичной власти;

3) административный процесс имеет *множественную правовую регламентацию* федерального уровня (Конституция РФ, КоАП РФ, КАС РФ, АПК РФ), в том числе ведомственную (акты министерств и их ведомств, административные регламенты); регионального уровня (правовые акты субъектов РФ, их органов исполнительной власти и их структурных подразделений); уровня муниципальных образований (акты муниципальных органов власти и их должностных лиц и структурных подразделений);

4) *юридический результат* административного процесса всегда связан с обеспечением установленного порядка управления и реализацией административно-правового статуса субъектов административного права;

5) административный процесс оформляется *обилием процессуальных актов*, закрепляющих как конечный, итоговый результат процесса, так и отдельные процедурно-процессуальные действия;

6) *крайне широкий круг субъектов* административно-процессуальной деятельности, обусловленный шириной содержания предмета административного права;

7) каждому виду процессуальной деятельности присущи *основные (базовые) принципы юридического процесса* (например, принцип законности, принцип объективной (материальной) истины, принцип национального языка, принцип охраны интересов личности и государства, принцип национального языка);

8) независимо от специфики того или иного вида административно-процессуальной деятельности, административный процесс *осуществляется стадийно*. Любая административно-процессуальная деятельность в своем развитии проходит *основные стадии юридического процесса* – возбуждение дела, рассмотрение дела, вынесение (принятие) решения и его исполнение;

9) *множественность способов защиты процессуальных прав участников административного процесса* также является отличительной чертой этого вида юридического процесса, поскольку в пределах управленческого (позитивного) и юрисдикционного административных процессов защита прав может осуществляться как в административном (в вышестоящую инстанцию), так и судебном порядке (например, посредством административной юстиции, административного судопроизводства).

Завершая характеристику административного процесса, исходя из особенностей данного вида юридического процесса, отметим, что административный процесс в настоящее время рассматривается как формирующаяся отрасль российского права, основной целью которой является обеспечение реализации компетенции субъектов административного права в целях установления и поддержания порядка публичного управления. Содержание ад-

министративного процесса можно представить в виде трех основных частей – содержательно-видовых групп производств, посредством которых реализуются позитивные (управленческие) и юрисдикционные полномочия субъектов государственной (муниципальной) власти, а также осуществляется защита субъективных публичных прав, свобод и интересов субъектов административного права (административное судопроизводство или административная юстиция).

## § 2. Принципы административного процесса

Вопрос о принципах административного процесса довольно сложный, поскольку в его содержание входит различная как по целевой направленности и субъектному составу, так и по своему содержанию деятельность.

Принцип (от лат. *prin cipium* – «первоначально, основа») как понятие теории отражает закономерности, базовые отношения внутри какой-либо системы, основополагающие взаимосвязи между ее элементами.

Исходя из этого можно определить, что административно-процессуальная деятельность основывается на трех группах принципов. Это, прежде всего, *общеправовые принципы* (принцип законности, принцип равенства граждан), *общие принципы юридического процесса* (принцип материальной истины, принцип гласности процесса, принцип национального языка процесса) и *специфические принципы административного процесса* (например, принцип быстроты, экономичности и эффективности процесса, принцип сочетания интересов общества и государства).

Кроме того, важно отметить, что для некоторых производств административного процесса характерны принципы, присущие именно данной процессуальной деятельности. Так, принцип инстанционности или недопустимости передачи жалобы лицу, действия (бездействие) или решения которого являются предметом жалобы, присущ только производству по обращениям граждан.

Существенным аспектом является и то, что те виды производств, содержание которых составляет позитивная управленческая деятельность, основываются также и на общих принципах государственного управления:

- демократизма,
- самостоятельности и единства исполнительной власти,
- федерализма,
- сочетания централизации и децентрализации,
- ответственности за осуществление деятельности,
- обязательной регламентации действий,
- обеспечения права и свобод граждан,
- внепартийности государственного управления,
- дифференциации и фиксирования функций и полномочий,
- целесообразности,
- сочетания свободы (усмотрения) и обязательности,
- компетентности и профессионализма,
- и др.

Некоторые производства, в которых принимать решение уполномочен суд (например, в сфере административной юстиции, т. е. в процессе рассмотрения споров в судебном порядке) основаны и на принципах судостройства и судопроизводства, среди которых можно назвать принципы:

- осуществления правосудия только судом,
- независимости судей и подчинения их только закону,
- гласности судебного разбирательства,
- осуществления судопроизводства на началах равенства перед законом и судом,
- процессуального равенства,
- непрерывности судебного разбирательства,
- и др.

Несмотря на названные особенности отдельных групп производств административного процесса, можно определить *систему общих принципов*, на которых основывается любая административно-процессуальная деятельность. Рассмотрим их подробнее.

1. *Принцип законности* является межотраслевым принципом и пронизывает все отрасли российского права. Более того, деятельность всех систем должна реализовываться на основе режима законности, который не только установлен государством, но и поддерживается как специально созданной системой государственных органов (например, прокуратурой РФ) и многочисленными субъектами, наделенными соответствующими функциями по поддержанию режима законности.

Специфическое проявление принципа законности в административном процессе обусловлено многими факторами, среди которых:

- множественность субъектов процесса и широкий круг их полномочий правотворческого, правоприменительного, юрисдикционного, контрольно-надзорного и другого характера;
- нормотворческая функция субъектов исполнительной власти;
- практическое взаимодействие с управляемой стороной;
- обязанность защищать и охранять права и законные интересы граждан и пр.

2. *Принцип объективности (материальной истины)* означает необходимость всестороннего, полного и объективного исследования всех вопросов, на основании которых должно быть вынесено соответствующее решение. Данный принцип может рассматриваться одновременно и как обязанность уполномоченной стороны совершить необходимые действия для выяснения истины, и как обоюдное право сторон и участников процесса установить истину по делу. Как правило, для реализации этого принципа властные субъекты процессуальной деятельности наделяются соответствующей компетенцией (например, затребовать объяснения, документы, проводить экспертизы, привлекать специалистов и пр.), а невластные – соответствующими способами реагирования на действия (решения) властной стороны (например, посредством использования института административной жалобы или судебного обжалования).

3. *Принцип гласности* является общепроцессуальным принципом, но, как и в других процессуальных отраслях, в отдельных производствах административного процесса имеет определенную специфику своей реализации. Например, общее положение об открытости процесса имеет ограничения, установленные ст. 24.3 КоАП РФ: «Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса, либо случаев, если это может привести к разглашению 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». В качестве примера можно привести и ограничение, установленное в производстве по обращениям граждан. Так, ст. 6 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» называется «Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением» и определяет, что при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

4. *Принцип обеспечения прав личности и интересов государства* также получает свое выражение в производствах административного процесса. Исполнительная власть, обеспечивая посредством административно-процессуальной деятельности устойчивый и необходимый для государственного развития порядок (например, издание правовых актов управления), имеет значительный арсенал средств его принудительного обеспечения. Например, к числу таких средств относятся меры административного контроля и надзора, административного предупреждения, пресечения, ответственности, меры дисциплинарного воздействия и дисциплинарной ответственности. При этом граждане, подпадающие под властное воздействие, имеют возможность не только «корректировать» государственно-управленческий процесс (например, посредством обращений), но и отстаивать права, свободы и интересы, которые с их точки зрения нарушены или имеются препятствия к их осуществлению (например, посредством административного судопроизводства).

5. *Принцип процессуального равенства сторон* выражается в том, что в любом административно-процессуальном правоотношении правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой. Проследить практическую реализацию этого принципа будет несложно в процессе рассмотрения конкретных видов производств административного процесса в дальнейших параграфах.

6. *Принцип осуществления административного процесса на государственном языке, языке, установленном в субъекте РФ или языке коренного населения* основан на конституционных установлениях о том, что:

- государственным языком на территории РФ является русский язык;
- республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки;

– каждый имеет право на пользование родным языком и на свободный выбор языка общения.

В целях обеспечения этих установлений многие акты, регламентирующие вопросы административного процесса, содержат положения о том, что лицо, не владеющее указанным языком, может пользоваться услугами переводчика, а также выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и прочее на родном языке или избранном языке общения (например, ст. 24.2 КоАП РФ).

7. *Принцип оперативности, экономичности и эффективности процесса* находит свое выражение в установлении четких процессуальных сроков для любых производств. Как правило, в административном процессе устанавливаются довольно сжатые сроки, которые могут быть продлены лишь в специально установленных случаях. Быстрота процесса обуславливает его ресурсную экономичность, с одной стороны, и эффективное решение поставленного вопроса (или пресечения правонарушения и восстановления нарушенного порядка управления) – с другой.

В то же время именно процессуальные сроки позволяют говорить об эффективном обеспечении права граждан на реализацию или восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов.

8. *Принцип ответственности властных субъектов административного процесса за ненадлежащее ведение процесса* обеспечивается:

во-первых, нормативными установлениями, регламентирующими исполнение должностных полномочий;

во-вторых, нормами, предусматривающими их ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей (виды такой ответственности многообразны – административная, дисциплинарная и материальная, гражданско-правовая и уголовная);

в-третьих, правом невластной стороны обжаловать любое процессуальное действие или решение (акт) как в административном, так и в судебном порядке.

9. *Принцип самостоятельности принятия решения* очень важен и специфически проявляется в каждой группе производств административного процесса. В административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых судьями, этот принцип закреплён нормами, определяющими независимость судейского корпуса и подчинение судей только закону. В иных же административных производствах принцип самостоятельности обуславливается установленной для должностных лиц компетенцией, что и является гарантией самостоятельности при принятии ими решений.

10. *Принцип сочетания целесообразности и усмотрения при реализации административного процесса* тесно связан с предыдущим принципом и устанавливает право лица, ведущего процесс, решать вопрос о целесообразности тех или иных процессуальных действий и вынесении определенного решения. Ярким примером данного принципа является альтернативность санкций КоАП РФ, определяющих минимальный или максимальный размер наказания, налагаемого за совершенное правонарушение. приме-



ром может служить и возможность должностного лица освободить лицо от административной ответственности или ограничиться предупреждением. А, например, в позитивном (управленческом) административном процессе решение вопроса о необходимости издания управленческого акта или совершения юридически значимого действия нередко основано именно на данном принципе.

### § 3. Субъекты административного процесса

Субъектами административного процесса могут выступать все субъекты административного права, обладающие свойством правосубъектности.

В теории права под *субъектами* права (в том числе и административного) понимаются лица или организации, за которыми законом признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями. Традиционно определяются такие составляющие правосубъектности, как правоспособность и дееспособность.

*Правоспособность* – это установленная законом возможность субъекта иметь права и нести юридические обязанности. В административном процессе правоспособность субъектов (участников) возникает на общих основаниях, т. е. с момента рождения физического лица или с момента формального образования юридического лица или иного коллективного образования.

*Дееспособность* – это установленная законом возможность субъекта своими действиями осуществлять права и исполнять обязанности. По общему правилу, административно-процессуальная дееспособность возникает с момента совершеннолетия, а для коллективных субъектов – с момента государственной регистрации (нормативно установленного момента (даты) начала реального функционирования – для органов государственной и муниципальной власти).

Важно отметить, что для административного процесса важна *деликтоспособность*, т. е. способность лица нести юридическую ответственность, которая наступает с 16-летнего возраста. В некоторых случаях применение мер административного или дисциплинарного принуждения возможно для лиц, не достигших 16-лет.

Круг субъектов административного процесса чрезвычайно широк. Классификацию участников административно-процессуальной деятельности целесообразно провести по такому критерию, как *объем и содержание административно-процессуального статуса*.

В административном процессе выделяются три группы участников:

- 1) субъекты, не имеющие личного процессуального интереса, ведущие (осуществляющие) процесс и наделенные для этого соответствующим объемом государственно-властных полномочий;
- 2) субъекты, отстаивающие личный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса;
- 3) субъекты, способствующие осуществлению процесса и, как правило, не отстаивающие личного интереса.

1. *Субъекты, ведущие (осуществляющие) административный процесс и наделенные для этого соответствующим объемом государственно-властных полномочий.*

Данная группа субъектов административного процесса – обязательный участник любой процессуальной деятельности. Схематично можно определить так – если в процессуальном отношении нет участника этой группы, то нет и административного процесса.

Основными признаками субъектов, осуществляющих административный процесс, являются:

1) *определенная законом организационно-правовая форма.* Если нормативный акт не определяет конкретное лицо (орган) как самостоятельную властенделенную процессуальную структурную единицу, то такое лицо не может являться участником административного процесса. Например, КоАП РФ и некоторые акты федерального уровня и субъектов РФ называют исчерпывающий перечень лиц, правомочных осуществлять процессуальные действия в производстве по делам об административных правонарушениях и при реализации мер процессуального обеспечения. В качестве другого примера можно привести неюрисдикционное, позитивное производство – производство по изданию правовых актов управления. Круг субъектов, осуществляющих эту процессуальную деятельность, определен рядом нормативных актов: Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», положениями о министерствах, конституциями и уставами субъектов РФ и др.;

2) *четко регламентированная нормами права компетенция и, в частности, полномочия в сфере осуществления административно-процессуальной деятельности.* Деятельность властенделенного субъекта, осуществленная с превышением полномочий, является незаконной, а правовые процессуальные акты, принятые в процессе этой деятельности – ничтожными. Превышение компетенции при ведении административного процесса составляет основание для отмены решения по делу;

3) другая особенность – *обязанность реализовывать свою процессуальную компетенцию* во всех случаях, когда возникают, изменяются или прекращаются административно-процессуальные правоотношения;

4) широкое использование принципа сочетания усмотрения и целесообразности заключается в предусмотренной законодателем *возможности в определенных случаях прерывать процесс по мотивам нецелесообразности, отсутствия доказательств* и пр.

Субъектов, осуществляющих административный процесс, по территориальному признаку можно разделить на субъектов федерального уровня, субъектов регионального уровня (образуемых в субъектах РФ) и субъектов муниципального уровня. По содержательному критерию – на субъектов, осуществляющих только позитивное управление, и субъектов, наделенных юрисдикционными полномочиями.

К федеральным субъектам, осуществляющим административный процесс, относятся:

1) *органы исполнительной власти Российской Федерации*. Эта группа субъектов самая многочисленная, поскольку наиболее часто является стороной процессуального отношения. Как уже отмечалось, система органов исполнительной власти регламентирована нормами права, а именно:

– Конституцией РФ – определяет основные систему и принципы функционирования, общий круг вопросов компетенции, взаимодействия с другими органами власти и пр.;

– Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» – закрепляет полномочия и функциональную основу органа, возглавляющего систему органов исполнительной власти РФ – Правительства РФ. Регламент Правительства раскрывает вопросы реализации Правительством РФ такого производства административного процесса, как производство по изданию правовых актов управления;

– Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», определившим четкую видовую основу органов – федеральные министерства, федеральные службы и агентства. Министерства, службы и агентства наиболее часто являются участниками производства по изданию правовых актов управления. Но установленные Указом полномочия служб и агентств позволяют им осуществлять и иные виды процессуальной деятельности. Например, контрольно-надзорная функция служб делает их участниками юрисдикционных производств, лицензионно-разрешительного производства или стороной процесса судебного разбирательства в спорах о субъективных публичных правах (административное судопроизводство);

– все иные органы исполнительной власти, создаваемые, как правило, в качестве структурных подразделений министерств, служб или агентств, могут являться сторонами любого производства, как позитивного, так и юрисдикционного характера. Их административно-процессуальный статус урегулирован Положениями об этих органах, а также нормами административно-процессуального права;

2) *должностные лица и государственные служащие органов власти Российской Федерации*. Субъекты этой группы являются непосредственными носителями административно-процессуальных прав и обязанностей. Свой процессуальный статус они могут выражать двумя способами:

– действовать от имени органа власти в пределах предоставленных ему этим органом процессуальных полномочий;

– реализовывать свою собственную, определенную в нормах права компетенцию.

Особенностью этих субъектов является их непосредственное, т. е. лично-субъективированное осуществление процесса. Поэтому для субъектов данной группы устанавливаются нормы об ответственности за ненадлежащее ведение процесса;

3) *органы судебной власти Российской Федерации*. Перечень и полномочия в сфере административного процесса для субъектов этой группы устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе судей Российской Федерации», КАС РФ, АПК РФ, Федеральным конституцион-

ным законом «О военных судах в Российской Федерации», КоАП РФ и пр. В основном федеральные суды рассматривают дела о спорах в публичной сфере и дела об административных правонарушениях.

К региональным субъектам, осуществляющим административный процесс, относятся:

1) органы исполнительной власти субъектов РФ, статус которых определен конституциями и уставами субъектов РФ, их законодательными актами и положениями об органах исполнительной власти субъектов и их структурных подразделениях;

2) должностные лица и государственные служащие органов исполнительной власти субъектов РФ;

3) мировые судьи, создаваемые субъектами РФ и являющиеся участниками административного судопроизводства (например, ст. 11.1 КАС РФ «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа»), производства по делам об административных правонарушениях и применении мер процессуального обеспечения.

Основные характеристики этих субъектов практически те же, что и для субъектов федерального уровня. Исключение одно – нормативно-правовая регламентация.

Субъектами, осуществляющими административный процесс на муниципальном уровне, являются органы и должностные лица местных органов управления, муниципальные служащие и специально создаваемые комиссии и органы (например, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав).

**2. Субъекты, отстаивающие личный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса.**

Для субъектов этой группы характерно, прежде всего, то, что в большинстве случаев именно они являются инициаторами возникновения административно-процессуальных отношений. Например, обращение с предложением, ходатайством или заявлением порождает отношения в рамках производства по обращениям граждан, обращение с заявлением о нарушении субъективных публичных прав в суд – административное судопроизводство (административная юстиция). В то же время многие производства возбуждаются властнаделенными субъектами, а субъекты, отстаивающие частный интерес и не обладающие властными полномочиями при осуществлении процесса, становятся участниками производства как бы помимо своей воли. В качестве наглядных примеров можно назвать производство по изданию правовых актов управления, дисциплинарное производство, производство по делам об административных правонарушениях.

Для характеристики субъектов этой группы подходит их разделение на индивидуальных и коллективных субъектов.

*Физические лица, не наделенные специальными полномочиями в сфере административного процесса* (граждане РФ, иностранные граждане и лица, не имеющие гражданства).

Административно-процессуальный статус граждан как субъектов административного процесса в самом общем виде можно определить как установ-

ленные Конституцией РФ и правовыми актами права и обязанности гражданина, обеспечивающие его эффективное участие в административном процессе.

Общей спецификой для всех видов субъектов этой категории является то, что они некомпетентны разрешать возникающие дела в сфере публичного управления, так как не наделены специальными полномочиями.

Правоспособность и дееспособность (в том числе деликтоспособность) физических лиц в административном процессе в основном не отличаются от общих административных право- и дееспособности. Но если характеризовать их более подробно, то необходимо отметить существование определенных различий для различных групп физических лиц.

Так, Д. Н. Бахрах выделяет три категории граждан России (обычные, почетные и с двойным гражданством), две категории иностранных граждан («ближнего» и «дальнего» зарубежья) и лиц без гражданства (апатриды)<sup>2</sup>.

Если еще более уточнять приведенную классификацию, то иностранных граждан и лиц без гражданства можно также разделить на лиц, постоянно проживающих, и лиц, временно пребывающих на территории РФ, а также лиц, проезжающих транзитом через территорию РФ. Как объем, так и содержание их право- и дееспособности имеют определенные различия, которые в некоторых случаях нельзя не учитывать при осуществлении административного процесса.

Важен вопрос и определения субъекта административно-процессуальных отношений как специального субъекта административного права. Например, такая мера наказания, как выдворение за пределы Российской Федерации, не применяется ни к коллективным субъектам, ни к гражданам РФ, а для специальных субъектов административного права устанавливаются специфические правила привлечения к административной ответственности (например, военнослужащие в большинстве случаев несут административную ответственность на основании Общевоинских уставов (дисциплинарного устава)).

Значимой специфической чертой субъектов характеризуемой группы является обеспеченность их процессуальных прав возможностью альтернативного обжалования (административного или судебного) любого процессуального действия или решения ведущего процесс субъекта.

*Юридические лица, общественные организации и их органы, не наделенные властными административно-процессуальными полномочиями.*

Характерным признаком субъектов этой группы, также как и предыдущей, выступает отсутствие властной компетенции для разрешения дел в сфере административного процесса.

Классификацию этих коллективных субъектов можно давать самую разнообразную и по самым различным основаниям: коммерческие и некоммерческие, публичные и частные, политические, религиозные и т. д.

Интересной особенностью, связанной с изменением своего правового статуса посредством административного процесса, обладают общественные объединения, приобретающие статус юридических лиц. Они вступают в про-

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М., 2010. 700 с.

цесс (например, в регистрационное производство) как общественные организации и обладают правоспособностью, характерной именно для этого вида коллективных субъектов. Получив статус юридического лица, данный субъект изменяет и объем, и содержание своей административной правосубъектности и осуществляет свои административные права и обязанности уже в дополнительном качестве – в качестве юридического лица.

Другая особенность связана с применением к субъектам этого вида специальных мер административного воздействия (например, административного приостановления деятельности) и «неприменением» некоторых, например, административного ареста, административного выдворения.

В то же время специфика этих субъектов ограничивает их участие в некоторых производствах. Например, коллективные субъекты не могут быть участниками дисциплинарного производства.

**3. Субъекты, способствующие осуществлению процесса и, как правило, не отстаивающие личного интереса.**

К субъектам этой группы относятся участники, основной процессуальной целью которых является помощь при установлении объективной истины по делу, – свидетели, понятые, эксперты, специалисты, переводчики, прокуроры.

Важно отметить, что участие этих субъектов возможно как в позитивных, так и юрисдикционных производствах административного процесса. Например:

- производство по изданию правовых актов управления в своей структуре содержит институты правовой и антикоррупционной экспертизы;
- при рассмотрении некоторых обращений уполномоченное лицо может пользоваться помощью свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков;
- практически все юрисдикционные производства определяют статус этих участников процесса в самостоятельных нормах права (например, ст. 25.6–25.11) КоАП РФ;
- статус этих субъектов в административном судопроизводстве детально урегулирован соответствующими нормами КАС РФ и АПК РФ.

#### **§ 4. Стадии административного процесса**

Как и любая процессуальная деятельность, административный процесс осуществляется в определенной логической последовательности, при которой одни, объединенные общим промежуточным результатом группы процедур, сменяются другими. Такое поступательное, объединенное общей конечной целью движение процесса имеет название *стадийности*.

Вопрос о стадиях административного процесса достаточно сложный. Отсутствие единого предмета административно-процессуальной деятельности обуславливает значительную специфику стадийности при реализации различных административных производств.

Следует отметить и общетеоретическую проблему стадий, потому что вопрос о стадиях позитивных юридических процессов разработан гораздо в меньшей степени по сравнению с вопросами стадийности юрисдикционных

процессов. Но так как и те и другие процессы, несмотря на их специфику, являются составляющими общего понятия юридического процесса, то стадии, характерные для классических, традиционных юрисдикционных процессов, в общем виде присущи и деятельности, имеющей позитивное содержание.

Базовые стадии юридического процесса прослеживаются в административном процессе, причем в пределах каждого из его производств.

1. *Стадия возбуждения дела* связана с началом процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению конкретного дела. Как правило, данная стадия всегда имеет четкую правовую регламентацию. Например, КоАП РФ содержит отдельную главу, регламентирующую вопросы возбуждения дела об административном правонарушении. Аналогичным образом решается вопрос о возбуждении административного дела при его рассмотрении в порядке административного судопроизводства судами общей юрисдикции и арбитражными судами: и КАС РФ, и АПК РФ содержат соответствующие положения, определяющие момент возбуждения дела.

Несколько сложнее определяется момент возбуждения дела о дисциплинарном проступке. Нормы права не обозначают конкретного момента возбуждения производства, определяя его, как правило, посредством сроков. То есть, например, дисциплинарное производство возбуждается непосредственно после совершения дисциплинарного проступка или получения информации о нем компетентным лицом, но не позднее 1 месяца.

Еще более сложно разрешается вопрос о возбуждении производства по изданию правовых актов управления и заключению административных договоров. Для возбуждения этих производств необходимы предварительный анализ сложившейся управленческой ситуации, определенная информационная обеспеченность (информационная проверка) и прогнозирование дальнейшего развития ситуации, требующей нормативного урегулирования. Только после этих предварительных действий уполномоченный субъект избирает форму и метод управленческого воздействия (в зависимости от объема и содержания компетенции) и возбуждает производство.

Возбуждение таких производств, как регистрационное, лицензионно-разрешительное, по обращениям граждан и некоторых других связано с моментом подачи соответствующих акта (заявления) и материалов лицом, имеющим свой интерес, и принятия (регистрации) такого акта (заявления) и материалов уполномоченным рассматривать дело органом (должностным лицом).

2. *Подготовка дела к рассмотрению* не всегда выделяется как самостоятельная стадия. Хотя анализ всех видов производств как юридического процесса в целом, так и административного процесса в частности позволяет говорить о том, что данная стадия наличествует всегда. Так, в административном судопроизводстве эта стадия имеет содержанием действия по оценке полученных материалов и определения участников (сторон) процесса; по назначению дела к слушанию; извещениям и вызовам суда и пр.

В производстве по делам об административных правонарушениях в качестве примера можно привести такие процессуальные действия, как административное расследование, направление протокола (постановления проку-

рора) об административном правонарушении уполномоченному разрешить дело по существу лицу и пр.

Дисциплинарное производство связывает с подготовкой дела к рассмотрению проведение служебной проверки. А позитивные производства включают в данную стадию действия, связанные со сбором и анализом полученной по данному делу информации и выработкой проекта управленческого решения (например, акта управления или административного договора).

Именно на данной стадии осуществляется основной процесс сбора доказательств и их предварительной оценки с точки зрения допустимости и относимости.

**3.** Следующая обязательная стадия процесса – *стадия разрешения дела по существу (рассмотрение дела)*. Содержанием этой стадии является всестороннее, полное и объективное изучение материалов в целях установления объективной (материальной) истины по делу.

Важно отметить, что практически все производства имеют четкие нормативно определенные сроки осуществления данной стадии. Например, ст. 29.6 КоАП РФ устанавливает сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Пример позитивного производства – все акты, регламентирующие производство по обращениям граждан, как федерального, так и регионального и муниципального уровней, устанавливают общий срок рассмотрения обращения.

Как правило, именно на данной стадии в процесс (производство) вступают участники процесса, помогающие выяснению обстоятельств дела и установлению материальной истины, – свидетели, эксперты, специалисты и пр. Здесь же решается вопрос исследования и окончательной оценки доказательств, собранных по делу.

В *позитивных производствах* на данной стадии происходят обсуждение проекта решения, внесение в него поправок, изменений и дополнений и его утверждение. В некоторых случаях проект решения может быть не утвержден и отправлен на доработку или переработку. В этом случае процесс не заканчивается, а как бы повторно проходит стадию подготовки дела к рассмотрению, а затем и стадию рассмотрения дела (решения).

В определенных случаях частью этой стадии могут являться процедуры по согласованию проекта решения между соответствующими органами (например, согласование с вышестоящим органом при издании нормативного правового акта или согласование условий административного договора между субъектами, обладающими формальным равенством при заключении договора); а также процедуры проведения соответствующих экспертиз (правовой, антикоррупционной, лингвистической, общественной).

**4.** За стадией разрешения дела по существу следует *стадия вынесения и исполнения принятого решения*. Форма решения по делу в административном процессе бывает различной. Это могут быть постановления или определения судов (судей), постановления, приказы или решения уполномоченных органов публичной власти или их должностных лиц и пр.

По своему содержанию решения могут быть нормотворческими актами, актами применения права или юрисдикционными актами.



Главная особенность этой стадии – официальное оформление избранной формы управленческого решения. Именно с момента принятия правового управленческого решения оно приобретает качество юридического факта, т. е. с ним связываются возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения.

**5. Исполнение решения** в административном процессе не имеет ни общих правил, ни общего содержания. Так, решение, принятое в процессе издания правового акта управления, вступает в силу на основе требований, установленных целым рядом нормативных актов, например:

- Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Порядок исполнения решений по делам об административных правонарушениях регламентирован в общем виде в КоАП РФ (раздел V), а решения, принятые в процессе административного судопроизводства вступают в законную силу и исполняются на основе норм КАС РФ и АПК РФ.

Интересна и такая особенность принятия и исполнения решений в административном процессе, как возможность *устной* формы принятия и исполнения решения. Например, в производстве по делам о дисциплинарных проступках такая мера наказания, как предупреждение может быть вынесена в устной форме, а исполнение заключается в объявлении предупреждения (например, перед строем). Другой пример связан с производством по обращениям граждан, когда уполномоченное рассматривать обращение лицо может давать ответ на устное обращение в устной форме.

Исполнение решения связано с *процедурами организации исполнения решения*. На данном этапе следует строго соблюдать установленные процедуры, выделить необходимые для исполнения решения ресурсы, установить сроки, в тех случаях, когда это требуется, определить исполнителей и т. п. Другими словами, воплотить в принятом решении «достаточный потенциал управляющих воздействий».

**6.** В производствах административного процесса *стадия обжалования (протестования) принятого решения* может предшествовать стадии исполнения решения или следовать за ней. Данная стадия реализуется в процессе в том случае, если лицо, заинтересованное в результате процесса, не удовлетворено полностью или в части принятым решением.

Характерной особенностью данной стадии в административном процессе является возможность альтернативного (административного или судебного) обжалования. Причем в большинстве случаев обжаловать можно как итоговое решение, так и промежуточные процессуальные действия (бездействие) или решения лиц, осуществляющих процесс. Данное правило альтернативного обжалования имеет исключения в сфере судебного разбирательства.

**7.** В административном процессе правомерно выделять и такую стадию, как *контроль за исполнением решения*. Современная теория права разрабо-

тала четкие требования к контролю: он должен быть оперативным, гласным и объективным, экономически целесообразным. Контрольной деятельности должны быть присущи не только карательные функции, контроль должен рассматриваться и как обратная связь, для которой устанавливаются контролируемые параметры, в рамках которых эта деятельность и должна осуществляться.

В управленческом процессе можно выделить и *факультативные стадии*, свойственные отдельным производствам. Например, эти этапы осуществления управления возникают в определенных законом случаях при принятии ряда правовых актов управления – *стадии правовой, антикоррупционной экспертизы и государственной регистрации*.

В теории административно-договорного производства может быть выделена и такая факультативная стадия, как *стадия разрешения договорных конфликтов*.

## **§ 5. Структура административного процесса.**

### **Процедуры и производства в административном процессе. Административно-процедурный (позитивный, управленческий) и административно-юрисдикционный процесс. Административное судопроизводство и административная юстиция**

*Структура* административного процесса в силу крайне широкого предмета административно-процессуальной деятельности во многом схожа с общей структурой юридического процесса. Как и в юридическом, в административном процессе различается деятельность позитивного характера и юрисдикционного – судебная и несудебная.

Наиболее часто структуру юридического процесса в самом общем виде определяют как совокупность производств и (или) процедур позитивного и негативного (юрисдикционного) содержания. Так же можно определить и структуру административного процесса.

*Правовая процедура* представляет собой урегулированный нормами права порядок совершения определенного действия (нескольких взаимосвязанных действий), направленного на достижение конкретного правового результата. Совокупность последовательных однопорядковых процедур, объединенных общим содержанием и конечной целью, представляет собой *производство*.

Правовые процедуры по своему содержанию могут быть позитивными (управленческими, административными) и юрисдикционными (в сфере реализации мер принудительного воздействия).

*Позитивная, или управленческая (административная) процедура* является формой осуществления обычного (не принудительного) порядка применения права или нормотворчества (например, порядок создания правовых норм, заключения административных договоров, рассмотрения обращения гражданина, выдачи лицензии, государственной регистрации).

*Юрисдикционная процедура* – форма осуществления принудительного порядка управления, связанная с применением к лицу мер предупредительного, пресекающего, восстановительного или процессуально-обеспечительного характера, а также мер дисциплинарной и административной ответственности (например, проведение личного досмотра, вещей или багажа, доставление нарушителя или свидетеля, наложение дисциплинарного взыскания или административного наказания).

Как и процедуры, по содержанию производства могут быть позитивными и юрисдикционными. Например, совокупность таких позитивных процедур, как:

- процедуры приема и регистрации документов для предоставления разрешения;
- процедуры проверки представленных документов и личности заявителя;
- процедуры рассмотрения материалов разрешительного дела;
- процедуры вынесения решения о предоставлении разрешения;
- процедуры исполнения решения о выдаче разрешения;
- процедуры надзора за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности;
- процедуры переоформления разрешений;
- процедуры приостановления, отзыва и аннулирования разрешения в совокупности образуют *управленческое (позитивное) разрешительное производство*.

Как пример *юрисдикционного производства* можно привести *производство по делам об административных правонарушениях*. Данное производство образует следующая совокупность юрисдикционных процедур:

- процедуры возбуждения дела об административном правонарушении;
- процедуры административного расследования;
- процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении;
- процедуры вынесения решения по делу об административном правонарушении;
- процедуры пересмотра решения по делу об административном правонарушении;
- процедуры исполнения решения по делу об административном правонарушении.

В качестве процедур, не объединяемых в производства, т. е. имеющих содержательную, целевую и функциональную самостоятельность, можно назвать:

- позитивные процедуры совершения юридически значимых действий (например, удостоверение копий, выдача справок, подтверждений, оформление паспортов) и
- достаточно многочисленные процедуры юрисдикционного характера (например, доставление лиц для освидетельствования в медицинские учреждения, изъятие огнестрельного охотничьего оружия, отстранение от управления транспортным средством, изъятие вещей и документов).

Особое место занимают юрисдикционные процедуры, которые могут быть реализованы только специальным субъектом юрисдикции – федеральными судами и мировыми судьями, и только в специально установленном процессуальном порядке – посредством осуществления судопроизводства. Нормативная регламентация таких процедур находится в исключительном ведении Российской Федерации. В данном случае речь идет о процедурах, в своем большинстве объединенных в производства, разрешения споров о субъективных публичных правах, т. е. об административной юстиции. Однако и в административно-судебном процессе могут использоваться самостоятельные процедуры, например процедуры обеспечения порядка в зале судебного заседания.

Административное судопроизводство занимает обособленное место в системе и структуре административного процесса в силу целого ряда особенностей:

- во-первых, специфики предмета (всегда спор о публичном праве, его обеспечении или защите, оспаривание решений или действий (бездействия)),
- во-вторых, особого субъектного состава (независимой стороной, разрешающей спор, всегда является федеральный суд), а одной из сторон всегда выступает орган (должностное лицо, служащий) публичной власти;
- в-третьих, нормативно-правовая регламентация осуществляется только федеральными законами (например, ГПК РФ, АПК РФ) и др.

Таким образом, обозначим основополагающие положения структуры административного процесса.

1. Административный процесс *состоит из самостоятельных процедур и процедур, объединенных в производства.*

2. *Процедура* – основа, первичный элемент процесса. Но для разрешения определенных процессуальных задач требуется последовательное совершение целого ряда процедур, объединенных единой конечной целью. Такая систематизированная последовательность процедур представляет собой *производство*. И, следовательно, каждое производство, как более широкое по отношению к процедуре понятие, состоит из совокупности взаимосвязанных процедур.

3. По своему содержанию процедуры и производства могут быть позитивными и юрисдикционными. Особое место занимают процедуры (производства) в сфере административной юстиции, которые могут быть реализованы только посредством административного судопроизводства.

4. Структура административного процесса включает следующие элементы:

1) процедуры и производства позитивного управленческого воздействия, в своей совокупности составляющие часть административного процесса, которую можно определить как *административно-процедурную деятельность*, или *управленческий процесс*, включающий:

- производство по изданию правовых актов управления,
- производство по заключению административных договоров,
- лицензионно-разрешительное производство,
- регистрационное производство,
- производство по обращениям граждан,

- поощрительное производство,
- процедуры совершения отдельных юридически значимых действий (например, замены паспорта),
- процедуры прохождения государственной службы (например, замещения должности государственной службы, аттестации),
- согласительные процедуры и др.;

2) процедуры и производства принудительного (юрисдикционного) управленческого воздействия, которые в своей совокупности составляют часть административного процесса, называемую *административно-юрисдикционным (административно-деликтным) процессом*. В его границах выделяются:

- производство по делам об административных правонарушениях,
- дисциплинарное производство,
- исполнительное производство,
- производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- процедуры административно-предупредительного характера,
- процедуры административно-пресекающего характера,
- процедуры административно-восстановительного характера,
- процедуры процессуального обеспечения и др.;

3) процедуры и производства судебного рассмотрения споров о публичном праве – *административное судопроизводство, или административно-юстиционный (административно-судебный) процесс*. В структуре административного судопроизводства выделяются:

- производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- производство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации;
- производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;
- производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;
- производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не

являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации;

– производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

– производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

– производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

– производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни;

– производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций;

– упрощенное (письменное) производство по административным делам;

– процедуры процессуального обеспечения, установленные КАС РФ и АПК РФ в целях реализации процесса судопроизводства.

Можно резюмировать, что *структуру административного процесса составляют производства и процедуры позитивного управленческого содержания (управленческий административный (административно-процедурный) процесс), юрисдикционного, принудительного содержания (административно-юрисдикционный процесс) и процедуры и производства в сфере административной юстиции (административное судопроизводство).*

## **§ 6. Позитивные (управленческие) производства и процедуры в административном процессе: содержание, понятие, виды и правовая регламентация**

Отношения, регулируемые административно-управленческим процессом, – это отношения, возникающие в процессе осуществления позитивного (обычного, непринудительного) государственного управления. Их субъектно-содержательная основа обуславливает наличие различных процессуальных механизмов и средств их реализации – производств и процедур.

Длительная дискуссия ученых-процессуалистов по вопросу отнесения позитивной (неюрисдикционной) деятельности к категориям юридического процесса завершилась признанием за позитивной деятельностью «статуса» процессуальной. Так, сегодня в правовой доктрине выделяют такие позитивные процессы, как законотворческий процесс, избирательный процесс, бюджетный процесс, налоговый процесс и др.

Производства и процедуры позитивного характера в рамках административного права также можно рассматривать как разновидность позитивных юридических процессов – административно-управленческий (процедурный) процесс.

*Основное назначение управленческих производств и процедур* – реализация полномочий органов государственной власти и их должностных лиц в строгом соответствии требованиям норм права и на основе приоритета прав, свобод и законных интересов граждан.

Осуществление процесса управления в строгом соответствии с нормами права – неотъемлемое требование правового государства. Другое, не менее важное требование – защищенность объекта управления от государственно-чиновничьего произвола – также реализуется посредством достаточно жесткой правовой регламентации процессуально-процедурной деятельности субъектов управленческого воздействия. Деятельность наделенных управленческими властными полномочиями органов не должна осуществляться без установления определенных границ и рамок, отграничивающих реализацию властной компетенции от произвола. Управленческой процессуальной деятельности должна быть свойственна четкая и всесторонняя процедурная регламентация, обеспечивающая, с одной стороны, эффективность деятельности субъектов – организаторов управленческого процесса, – а с другой – атмосферу благоприятствования управляемым участникам процесса, которые непосредственно заинтересованы в его результатах.

Содержание управленческого процесса раскрывается посредством определения совокупности производств и процедур, реализующихся в сфере позитивного управления. Данная совокупность представляет *структуру административно-управленческого процесса*.

Основным производством, имеющим достаточно обширную правовую регламентацию, является *производство по изданию правовых актов управления* органами государственной власти и их должностными лицами в процессе реализации управленческих функций.

Независимо от различных концепций понимания административно-процессуальной деятельности данное производство традиционно рассматривается в качестве самостоятельного производства административного процесса.

Принятие и исполнение правовых актов управления является одной из основных правовых форм реализации исполнительной власти. Кроме того, в процессе государственного управления возникает потребность в детализации норм законов, которая и осуществляется путем издания таких актов.

Производство по изданию правовых актов управления представляет собой особый вид государственной деятельности, связанный с созданием подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, и их оформлением в соответствии с нормами права.

Посредством данного производства издается значительное число разнообразных и разноплановых административных актов, таких как указы, постановления, распоряжения, приказы, положения, правила, административные регламенты, ведомственные инструкции, акты администрации и т. д.

Основное требование, предъявляемое к правовому акту управления как к итогу производства, – это требование законности акта управления, которое включает требование *соблюдения установленного порядка принятия правового акта, что и является содержанием производства.*

В настоящее время процесс принятия и действия правовых актов имеет обширную, но не систематизированную правовую регламентацию. В качестве примера можно назвать следующие акты, определяющие нормативную основу производства:

– Указ Президента РФ 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»;

– постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; и др.

*Административно-договорное производство* является достаточно новым производством в административном процессе. В его содержание включена деятельность уполномоченных государственных органов по заключению и исполнению административных договоров, регулируемая процессуальными нормами, содержащимися в своем большинстве в подзаконных актах.

В административно-договорном производстве выделяются специфические стадии, являющиеся более развернутыми, по сравнению с общепроцессуальными: 1) преддоговорная подготовка (сбор информации, разработка проекта, финансовое и технико-экономическое обоснование, переговоры или конкурсы); 2) принятие решения о заключении договора; 3) заключение договора; 4) исполнение принятых обязательств, реализация предоставленных по договору правомочий; 5) контроль за выполнением договорных условий и обязательств; 6) разрешение договорных споров; 7) анализ и обобщение договорной практики.

Необходимо констатировать, что в действующем российском законодательстве единая концепция административно-договорного регулирования пока отсутствует. Не выработан и единый механизм защиты договора, прав его сторон и обеспечения реализации договорных условий.

Тем не менее органы управления на практике достаточно часто используют именно договорный путь решения управленческих задач, руководствуясь общими принципами договорного регулирования, такими как:

– диспозитивность (свобода воли при заключении договора, а также договорных условий в пределах норм права);

– формально-юридическое равноправие сторон при осуществлении договорных условий;

– взаимная ответственность сторон и пр.



*Регистрационное производство* связано с государственным подтверждением и закреплением определенного правового статуса или состояния. В действующей системе российского права определен обширный круг объектов, подлежащих государственной регистрации:

- субъекты предпринимательской деятельности,
- права на недвижимое имущество и сделки с ним,
- место пребывания и место жительства в пределах Российской Федерации,
- транспортные средства,
- общественные объединения,
- оружие,
- безработные граждане и пр.

Несмотря на объемную множественность видов регистрируемых объектов, все действия, связанные с регистрацией, осуществляются в значительной степени единообразно.

*Основной целью государственной регистрации* выступает необходимость учета и контроля за установленными объектами.

Возбуждением данного производства является факт обращения заинтересованного лица в соответствующие государственные органы. Рассмотрение дела осуществляется посредством исследования предоставленных документов, на основании чего уполномоченный орган выносит решение о государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации. Решение о государственной регистрации оформляется правовым актом, имеющим силу юридического факта.

Нормативно-правовая регламентация регистрационного производства объемна и разнопланова по юридической силе. В качестве примера можно привести следующие акты:

- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 17 июня 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»; и др.

*Разрешительное производство* представляет собой совокупность процедур, связанных с получением от уполномоченных государственных органов разрешений на совершение определенных действий или получение специальных правомочий.

*Производство о поощрении* – осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных (муниципальных) органов и должностных лиц по применению к государственному (муниципальному) служащему мер морального и материального стимулирования. Основанием

возникновения производства выступает признание заслуг государственного (муниципального) служащего, успешное и добросовестное исполнение им в течение продолжительного времени должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности.

*Основная цель производства о поощрении* – повышение эффективности государственной (муниципальной) службы, улучшение дисциплины и качества служебной деятельности.

Основной массив норм о поощрениях содержится в подзаконных актах (например, в дисциплинарных уставах), но вместе с тем на уровне федерального законодательства устанавливаются общие положения осуществления поощрений. Примером правового регулирования могут служить следующие акты:

- Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 60-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- ст. 20.1. Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;
- Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы» и др.

Отдельное место занимает *производство по обращениям граждан* в силу специфичного взаимодействия управляемой и управляющей сторон и своего специального назначения (осуществление контроля и корректирование процесса управления управляемой стороной, т. е. невластным субъектом административно-управленческого правоотношения). В данном производстве инициатива возникновения правоотношений полностью исходит от управляемой стороны, и уполномоченное лицо – управляющая сторона – не вправе отказать в рассмотрении предложения, заявления, жалобы, а в определенных случаях обязана предпринять соответствующие действия.

Наиболее существенно выделяет данный вид производства то, что именно посредством обращений граждане участвуют в управленческом процессе, могут его «корректировать», что не характерно ни для какого иного вида управленческих производств. Кроме того, еще одной отличительной чертой производства по обращениям является возможность управляемой стороны защищать свое субъективное управленческое право в рамках этого производства, так как часть производства (рассмотрение такого вида обращений, как жалоба) выполняет охранительные функции. В рамках управленческого процесса устраняются возникшие нарушения, и эта часть (обжалование в административном порядке) составляет элемент механизма правового контроля за законностью действий и решений органов и их должностных лиц (механизм правовой защиты включает административный порядок рассмотрения жалоб, судебный порядок рассмотрения жалоб, прокурорский надзор).

Значительное место в управленческом процессе занимают самостоятельные, не входящие ни в какие производства *процедуры* совершения управленческих действий. Среди них можно назвать, например, такие как:

- процедуры осуществления воинского призыва;

– государственно-служебные процедуры (процедуры приема на государственную службу, экзаменационно-конкурсные процедуры, квалификационно-аттестационные процедуры и др.);

– процедуры стандартизации и сертификации;

– процедуры аттестации и аккредитации;

– процедуры квотирования и размещения государственных заказов;

– экспертно-учредительные процедуры и др.

Перспективы нормативного регулирования управленческого процесса не достаточно определены. Бесспорно, обилие нормативной основы данного блока административно-процессуальной деятельности требует систематизации и кодификации. Большинство правоведов склоняется к необходимости принятия рамочного федерального акта об административных (управленческих) процедурах. В качестве такого акта предлагается разработать или Управленческий кодекс Российской Федерации, или Федеральный закон «Об административных процедурах в Российской Федерации».

### **§ 7. Административная юрисдикция: понятие, формы и виды. Административно-юрисдикционный (деликтный) процесс: понятие, содержание, виды производств, правовая регламентация**

*Административная юрисдикция* – установленная законом совокупность правомочий определенных нормами права субъектов реализовывать в установленных формах различные виды мер административного принуждения.

Административная юрисдикция осуществляется в точном соответствии с законом на основе правил подведомственности. Юрисдикционные решения и (или) действия уполномоченных органов или должностных лиц могут быть оспорены как в административном, так и судебном порядке. Решения, принятые органом или должностным лицом вне пределов их юрисдикционной компетенции, являются незаконными и подлежат отмене.

Административная юрисдикция осуществляется в двух формах – судебной и несудебной.

*Судебная административная юрисдикция* осуществляется в рамках подведомственности судами Российской Федерации и судами субъектов РФ (мировыми судьями) и связана с применением принудительного воздействия в случаях, установленном законом.

Субъектами административной судебной юрисдикции выступают:

– суды общей юрисдикции,

– арбитражные суды,

– военные суды,

– мировые судьи.

Их компетенция определена КоАП РФ и АПК РФ. В соответствии с этими актами данные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, отнесенных к их подведомственности.

*Несудебная административная юрисдикция* осуществляется в пределах подведомственности органами публичной власти и их должностными лицами и связана с реализацией мер административного принуждения в случаях, установленных законом.

Круг субъектов, осуществляющих несудебную административную юрисдикцию, крайне широк, но каждый субъект административной юрисдикции определен нормами права, а в его компетенции установлен исчерпывающий перечень полномочий по применению конкретных видов мер административно-принудительного характера.

Нормативная регламентация несудебной административной юрисдикции также чрезвычайно обширна. В качестве примера можно назвать такие акты, как КоАП РФ, федеральные законы «О полиции», «О безопасности дорожного движения», «О наркотических средствах и психотропных веществах» и др.

Следует отметить, что регламентация административной несудебной юрисдикции в определенных случаях может осуществляться ведомственными актами и актами субъектов РФ. В качестве примера можно назвать постановление Правительства РФ «О правилах дорожного движения», Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

Административная юрисдикция различается по *видам*:

- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-предупредительного характера;
- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-пресекающего характера;
- административная юрисдикция в сфере применения административно-наказательных мер;
- административная юрисдикция в сфере применения мер административно-восстановительного характера;
- административная юрисдикция в сфере применения мер процессуального обеспечения;
- дисциплинарная юрисдикция;
- административно-исполнительная юрисдикция;
- административно-надзорная юрисдикция.

Административная юрисдикция реализуется в рамках административно-юрисдикционного процесса, что и является основным содержанием последнего.

*Административно-юрисдикционный процесс* – деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, связанная с применением мер государственного (административного) принуждения в целях обеспечения, охраны, поддержания и восстановления установленного порядка управления.

Административно-юрисдикционный процесс состоит из четырех крупных производств и значительного числа самостоятельных юрисдикционных процедур.

*Производство по делам об административных правонарушениях* – наиболее объемное. Базовым актом, регламентирующим процессуальные вопросы, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В нем определены основные принципы производства, обстоятельства, исключаящие производства по делу, процессуальный статус сторон и иных участников производства, полномочия прокурора, вопросы доказательств и доказывания и др. Значительный круг вопросов привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов регламентируется в Арбитражном процессуальном кодексе РФ.

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в строгом соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Основной принудительной мерой воздействия, реализуемой в рамках данного производства, выступает *административное наказание*.

*Дисциплинарное производство* – совокупность процедур, связанных с привлечением государственных служащих и некоторых иных категорий должностных лиц, виновных в нарушении служебной дисциплины, к дисциплинарной ответственности.

Основными актами, регламентирующими данное производство, являются федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О статусе военнослужащих» и др., а также дисциплинарные уставы и положения о службе в различных органах исполнительной власти.

Цель дисциплинарного производства – обеспечение эффективной работы органов государственной власти посредством установления высокого качества служебной дисциплины.

*Исполнительное производство* – достаточно новое производство в структуре административно-юрисдикционного процесса. Это связано с тем, что ранее юридическая доктрина не относила данный вид деятельности к обособленному виду юридического производства. Традиционно, исполнительное производство рассматривалось лишь как завершающая стадия гражданского и уголовного судопроизводства. Аналогичным образом определялось место деятельности по исполнению принятых решений и в административно-юрисдикционном процессе (в частности, в производстве по делам об административных правонарушениях).

Самостоятельное определение исполнительного производства стало возможным после принятия двух базовых актов, явившихся нормативной основой рассматриваемого производства, – федеральных законов от 21 июля 1997 г. «О судебных приставах» и от 2 октября 2010 г. «Об исполнительном производстве». Эти акты определили обязательного субъекта исполнительного производства – судебного пристава-исполнителя – и правовой статус службы судебных приставов в качестве органа исполнительной власти.

Основная задача исполнительного производства – принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на физических лиц, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъектов РФ, муниципальные образования обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Законом об исполнительном производстве определены стороны данного производства – взыскатель и должник, – а также их процессуальные права и обязанности.

В процессе исполнения актов приставом-исполнителем или сторонами к делу могут быть привлечены следующие участники производства – представители сторон, представители иных участников производства, переводчик, понятые, специалист.

Решение, вынесенное по делу об исполнении, оформляется в виде *постановления об исполнении или неисполнении акта*.

*Производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*, имеет сложную историю своего развития. Оно не является новым для современного российского права, поскольку административный надзор за указанными лицами осуществлялся и в царской России, и в СССР. Однако в правовое поле Российской Федерации рассматриваемая форма административного надзора «вернулась» сравнительно недавно – в 2011 г., после принятия Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Самостоятельные *процедуры* в административно-юрисдикционном процессе связаны с реализацией:

- 1) мер административного предупреждения, например:
  - проверка соблюдения правил,
  - проверка документов, удостоверяющих личность,
  - различные виды досмотров,
  - карантин и др.;
- 2) мер административного пресечения, например:
  - применение физической силы,
  - применение специальных средств,
  - применение и использование оружия,
  - административное задержание и др.;
- 3) мер административно-восстановительного характера, например:
  - административное выселение,
  - снос самовольных построек,
  - взыскание денежных сумм и др.;
- 4) мер процессуального обеспечения, например:
  - доставление,
  - задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации,

- изъятие вещей и документов,
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей и др.

Все процедуры административно-юрисдикционного процесса имеют четкую правовую регламентацию и подведомственную определенность.

### **§ 8. Административное судопроизводство в системе административного процесса**

Административное судопроизводство представлено таким видом, как административно-судебный (административно-юстиционный) процесс. Сегодня процессуальные аспекты институтов административной юстиции регламентированы:

- Конституцией РФ (ст. 118);
- Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;
- Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (главы 22–24).

Эти акты устанавливают основные процедуры рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по правилам искового производства (посредством подачи административного искового заявления), но с установленными КАС РФ и АПК РФ особенностями.

Для административно-юстиционного процесса характерны всё те же стадии, что и для других видов юридических процессов, – возбуждение дела, подготовка дела к разбирательству, рассмотрение дела и принятие решения (постановления), обжалование и опротестование решения, исполнение решения. Эти стадии названы Кодексом административного судопроизводства и Арбитражным процессуальным кодексом, в рамках которых осуществляется рассмотрение судом (судьей) административных дел.

Субъектами административного судебного процесса могут являться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, органы государственной власти и иные органы, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, граждане и организации, а также прокурор.

### **§ 9. Административно-процессуальное право: понятие, предмет, метод, система**

В теории права выделяются три главных основания для характеристики самостоятельных правовых отраслей:

- предмет правового регулирования,
- метод правового регулирования,
- наличие обособленной нормативной базы.

Определяющим критерием признается предмет правового регулирования.

Административный процесс (независимо от концептуального понимания) обладает собственным предметом регулирования, имеет свои методы такого регулирования и неуклонно развивающуюся нормативную базу. Поэтому

вполне закономерно сделать вывод: система правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере функционирования исполнительной власти, обеспечения и охраны правопорядка, а также в сфере судебной деятельности при разрешении административных дел (дел по спорам о субъективных публичных правах), образует *административно-процессуальное право*.

Следует особо оговориться, что в качестве самостоятельной отрасли права административный процесс в настоящее время не рассматривается. Однако очевидно, что именно процессуальная часть административного права требует наиболее активного и масштабного развития, что естественным образом повлечет еще большее общее расширение огромной по своему объему отрасли отечественной правовой системы – административного права. Поэтому возможность обособления и рассмотрения административного процесса в качестве самостоятельной отрасли уже сейчас имеет основания. Более того, рассматривать административный процесс в качестве самостоятельной правовой отрасли нам позволяет и Конституция РФ, определяющая административное и административно-процессуальное законодательство в качестве самостоятельных отраслей законодательства.

Еще одно основание, позволяющее говорить о формировании отраслевой самостоятельности административно-процессуального права, появилось в связи с принятием Министерством образования и науки РФ 10 января 2012 г. приказа «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки РФ от 25 февраля 2009 г. № 59». Этим актом внесены изменения, устанавливающие самостоятельную специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс. В предыдущих актах административный процесс самостоятельно не был выделен.

Как отмечалось выше, предмет правового регулирования – главнейший критерий разграничения и выделения отраслей права. Регулирующее воздействие административно-процессуального права осуществляется через систему административно-процессуальных отношений, участники которых действуют в пределах предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, вследствие чего сама деятельность участвующих в процессе лиц есть результат осуществления прав или выполнения обязанностей. Административно-процессуальные отношения выступают объектом правового регулирования, а административно-процессуальная деятельность – его предметом.

*Предметом административно-процессуального права* является система прав и обязанностей в сфере исполнительно-распорядительной деятельности публичной власти, совокупность правил, нормирующих субъективные публичные интересы и административные юрисдикционные и юстиционные отношения как способы охраны и защиты этих прав и интересов.

В силу сложного содержательно-функционального определения юридической категории «административный процесс» предмет административно-процессуального регулирования также достаточно сложен. Не вдаваясь в дискуссию о различных взглядах на проблему определения предмета, кон-



статуируем, что в его содержание сегодня наиболее часто включается весь массив отношений (норм, их регламентирующих), возникающих в процессе осуществления упорядочивающего воздействия субъектами исполнительной власти (федерального уровня, регионального, муниципального). Если сказать более конкретизированно, то предмет административного процесса составляют:

- позитивная управленческая деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц и иных надлежаще уполномоченных субъектов, осуществляемая *в целях упорядочения объектов и систем*;
- охранительно-принудительная деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных надлежаще уполномоченных субъектов, а также судов (судей), осуществляемая *в целях охраны, поддержания и обеспечения установленного правопорядка*;
- судебная административно-юстиционная деятельность, осуществляемая в форме судопроизводства *в целях разрешения возникающих управленческих конфликтов и защиты субъективных публичных прав, свобод и законных интересов*.

*Метод правового регулирования* представляет собой совокупность приемов и способов воздействия правовых норм и правил на конкретные общественные отношения. Реализуется метод правового регулирования посредством установления в нормах определенных предписаний, дозволений и запретов. Однако из подобной классификации типов правового регулирования вовсе не вытекает, что дозволение присуще только гражданскому праву, предписание – административному, а запрет – уголовному. Все три типа правового регулирования можно обнаружить в любых отраслях, но решающим в одних является *дозволение*, в других – *предписание*, в третьих – *запрет*.

Если анализировать административно-процессуальное право с точки зрения преобладания одного из названных методов, то можно увидеть ярчайшую особенность – в каждой из частей, составляющих конструкцию «административный процесс», доминируют разные способы регулирования. Так, для позитивного административного (управленческого) процесса характерно преобладание предписания, для охранительного (административно-юрисдикционного) процесса приоритетен запрет, а административная юстиция базируется на предоставлении возможности (дозволения) оберегать и отстаивать собственные публичные права и интересы или права и интересы третьих лиц.

Сочетание названных основных способов воздействия образует такие специфические методы правового регулирования, как императивный (директивный) или диспозитивный (автономный). Практическое использование этих методов характерно для двух блоков правовых отраслей – публичного и частного.

*Императивный метод* – строго обязательный, не допускающий отступлений от требований юридического установления. Он присущ административно-процессуальному праву в меньшей степени, чем уголовно-процессуальному (где этот метод является преобладающим), но в большей степени, чем

гражданско-процессуальному (где стороны могут использовать свои процессуальные полномочия, основываясь на принципе диспозитивности). Кроме того, при осуществлении *любой* процессуальной деятельности необходимо опираться на *предписания*, определяющие единственно возможные при данных условиях способы поведения участников процесса.

*Диспозитивный метод* основан на учете инициативы, самостоятельности в выборе того или иного поведения участниками регулируемых отношений. Он допускает возможность сторонам урегулировать собственные действия по своему усмотрению. Несмотря на достаточно значительную роль императивных предписаний, этот метод в административно-процессуальном праве получает всё большее развитие. Например, в административно-юстиционном (административно-судебном) процессе крайне велика роль дозволения, что проявляется в возможности стороны процесса подавать или не подавать административное исковое заявление, отказаться от иска, заключить соглашение и т. д.

В зависимости от сочетаний запретов и дозволений можно выделить еще одну разновидность типов правового регулирования:

1) *общедозволительное*, т. е. такое, в основе которого находится общее дозволение и которое поэтому строится по принципу «дозволено всё, кроме того, что прямо запрещено законом». Именно этот тип регулирования является преобладающим при определении процессуального статуса административного истца (заявителя) в административно-судебном процессе (как уже говорилось, этой стороне в процессе дозволяется использовать свои процессуальные права только по собственному усмотрению: подавать или нет иск, поддерживать его или отказаться от исковых требований, и т. д.);

2) *запретительное*, т. е. такое, в основе которого лежит общий запрет и которое поэтому строится по принципу «запрещено всё, кроме того, что прямо разрешено законом». Этот тип правового регулирования преобладает для системы власти-наделенных участников процесса – субъектов, обладающих собственными полномочиями по осуществлению управления, его охране или разрешению конфликтов (органы власти и их должностные лица). Иное соотношение методов регулирования здесь невозможно в силу того, что суть деятельности органа государственной власти сводится именно к осуществлению его компетенции только на основании и во исполнение законодательства. Единственное основание, позволяющее органу действовать без строгой регламентации, – это законодательно определенные вопросы, по которым допускается возможность осуществления полномочий органом власти *по усмотрению*.

Определение предмета и метода административно-процессуального права позволяет выявить *систему* этой формирующейся правовой отрасли. Однако поскольку процессуальная деятельность в административном праве крайне разнообразна и трудно объединяема, то предлагать дальнейшее сохранение единой системы конструкции административного процесса вряд ли целесообразно. Очевидно, что, если в целях сохранения «единства» административного процесса попытаться найти общие черты, например, таких

его частей, как судебное рассмотрение дела (судопроизводство) и регистрационное производство, – это будет лишено всякой логики и смысла.

Кроме этого, анализ действующего административного законодательства также не свидетельствует в пользу собственной систематизации в рамках единого понятия, поскольку судебное-процессуальное законодательство, деликтное законодательство и процедурно-управленческие нормы развиваются совершенно обособленно друг от друга и имеют различные задачи дальнейшей модификации. Отметим следующее:

– административная юстиция (административное судопроизводство) справедливо стала урегулирована посредством Кодекса административного судопроизводства РФ,

– процесс реализации административного принуждения должен и далее регламентироваться специальными отраслевыми актами (совершенствоваться на уровне Российской Федерации, например КоАП РФ, дисциплинарные уставы, и развиваться на уровне субъектов РФ, например кодексы и законы об административной ответственности, законодательство о государственной гражданской службе субъектов РФ),

– многочисленные процедурные правила в сфере осуществления публичного управления субъектами исполнительной власти должны получить должное оформление в виде рамочного акта федерального уровня, например закона об административных процедурах или Управленческого кодекса, и соответствующей нормативной регламентации на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, *система российского административно-процессуального права* может быть представлена следующим образом:

**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**, включающая базовые юридические константы, присущие любой сфере публичного управления:

- 1) нормы, определяющие основные параметры осуществления исполнительно-распорядительного властного управленческого воздействия;
- 2) нормы, устанавливающие формы реализации такого воздействия;
- 3) нормы, регулирующие административно-процессуальный статус власти-наделенных субъектов;
- 4) нормы, устанавливающие основы административно-процессуального статуса невластных субъектов;
- 5) нормы, закрепляющие системы принципов осуществления процедурно-процессуальной деятельности;
- 6) нормы, обеспечивающие контрольно-надзорные механизмы в административном процессе.

**ОСОБЕННАЯ (СПЕЦИАЛЬНАЯ) ЧАСТЬ**, включающая качественную регламентацию различных блоков административной процедурно-процессуальной деятельности и разделенная, в зависимости от содержания этой деятельности, на три раздела:

первый раздел (позитивное управление):

- 1) нормы, регулирующие производство по изданию правовых актов управления,
- 2) нормы, регулирующие административно-договорное производство,

- 3) нормы, регулирующие регистрационное производство,
- 4) нормы, регулирующие разрешительное производство,
- 5) нормы, регулирующие поощрительное производство,
- 6) нормы, регулирующие производство по обращениям граждан,
- 7) нормы, регулирующие отдельные административные процедуры (например, процедуры осуществления воинского призыва, экспертно-удостоверительные процедуры);

второй раздел (юрисдикционное управление):

- 1) нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях,
- 2) нормы, регулирующие дисциплинарное производство,
- 3) нормы, регулирующие исполнительное производство,
- 4) нормы, регулирующие производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы,
- 5) нормы, регулирующие процедуры реализации мер административного принуждения (например, процедуры применения административной превенции (предупредительные), процедуры применения мер административного пресечения);

третий раздел (судебное рассмотрение административных дел, т. е. административное судопроизводство, или административная юстиция):

- 1) нормы, регулирующие судопроизводство в судах общей юрисдикции и в мировых судах (КАС РФ),
- 2) нормы, регулирующие судопроизводство в арбитражных судах (АПК РФ).

## § 10. Источники административно-процессуального права

Круг источников административно-процессуального права чрезвычайно широк. Пожалуй, ни один из видов юридического процесса не регулируется столь множественным количеством норм и актов, принципиально различных по юридической силе, содержанию и сфере регулирования.

Наиболее яркой специфической чертой совокупности источников административно-процессуального права является отсутствие базового общего акта, регламентирующего основные принципиальные положения о сущности, принципах и содержании административно-процессуальной деятельности. Как отмечалось выше, создание такого акта не только алогично и нецелесообразно, но практически весьма и весьма затруднительно.

Определяя понятие *источников административно-процессуального права*, можно дать общую дефиницию – *это совокупность нормативных установлений, регламентирующих процедуры осуществления исполнительно-распорядительной деятельности, охраны и обеспечения установленного правопорядка, а также защиты публичных прав и интересов в сфере функционирования исполнительной власти.*

Основным актом, определяющим базовые параметры административно-процессуального права, является Конституция РФ, многие нормы которой устанавливают такие важнейшие аспекты, как:

- административно-процессуальное законодательство, отнесенное к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72);
- принципы административного процесса (демократизм; федерализм; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, и др.);
- самостоятельность органов исполнительной и судебной власти (ст. 10);
- административное судопроизводство (ст. 118);
- обязанность официального опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 3 ст. 15); и др.

Для того чтобы осветить иные источники административно-процессуального права, необходимо их классифицировать, иначе, в силу огромного объема, составить хоть сколько-нибудь общее представление о них будет сложно.

Прежде всего нужно подчеркнуть, что любые критерии систематизации рассматриваемых источников будут в определенной степени относительно ввиду отсутствия нормативной определенности в вопросах предмета административного процесса. Представляется, что анализ источников, основанный на формально-методологической основе осуществляемой органами управления деятельности, может быть взят за основу. И, следовательно, система источников будет представлена в следующем виде:

- акты (нормы), определяющие порядок осуществления позитивного управления (регулятивные);
- акты (нормы), определяющие порядок реализации юрисдикционного воздействия (принудительно-охранительные);
- акты, определяющие процесс судебного рассмотрения споров о субъективных публичных правах и интересах, а также о качестве и законности осуществляемого управления.

*Акты (нормы), определяющие порядок осуществления позитивного управления* – наиболее масштабная и многоуровневая категория источников. Следует обратить внимание и на то, что большинство этих источников не являются в чистом виде административно-процессуальными актами, т. е. правомерно говорить лишь о процедурно-процессуальных нормах – источниках.

Так, среди рассматриваемых актов можно назвать:

1) *федеральные конституционные законы*, например:

- от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», определяющий некоторые вопросы производства по принятию правовых актов управления, производства по обращениям,
- от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», дополняющий основные положения производства по обращениям граждан;

2) *федеральные законы*, например:

- от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», регламентирующий вопросы регистрационного производства,

– от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», определяющий основные положения лицензионно-разрешительного производства;

3) указы Президента РФ, например:

– от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (некоторые аспекты экспертно-удостоверительных процедур),

– от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (определяет административно-процессуальный статус органов исполнительной власти);

4) постановления Правительства РФ, например:

– от 1 июня 2004 г. № 260 «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации» (определяет некоторые вопросы производства по изданию правовых актов управления),

– от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

5) ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти:

– приказ МЧС России от 27 сентября 2011 г. № 540 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по приему граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»;

6) конституции и уставы Российской Федерации;

7) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, например:

– Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области»;

8) ведомственные правовые акты субъектов РФ, например:

– приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 8 декабря 2011 г. № 124-О «Об утверждении Административного регламента департамента экономического развития Воронежской области по предоставлению государственной услуги “Рассмотрение обращений граждан”».

Спектр актов (норм), определяющих порядок реализации юрисдикционного воздействия значительно уже. Это связано с тем, что круг субъектов, управомоченных к реализации мер административного принуждения, имеет строгое ограничение, равно как и сам спектр мер принудительного воздействия является исчерпывающим. Так, в качестве примеров источников данного вида можно назвать:

1) *федеральные конституционные законы:*

- от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»,
- от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

2) *федеральные законы:*

- от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (производство по делам об административных правонарушениях, меры процессуального обеспечения),
- от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

3) *указы Президента РФ:*

- от 16 октября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»;

4) *постановления Правительства РФ:*

- от 4 июня 1997 г. № 669 «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части»;

5) *ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти:*

- Приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

6) *акты бывшего СССР:*

- Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (в настоящее время фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”»);

7) *законодательство субъектов РФ и акты муниципальных образований:*

- Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»,
- постановление администрации городского округа город Воронеж от 4 мая 2016 г. № 376 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Центрального района городского округа город Воронеж».

*Акты, определяющие процесс судебного рассмотрения споров о субъективных публичных правах и интересах, а также о качестве и законности осуществляемого управления* – базовые источники части административного процесса, характеризуемой как административно-юстиционный (административно-судебный), это:

- Конституция Российской Федерации;
- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

## Глава 23

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

#### § 1. Понятие, признаки и значение административных процедур

##### *Административные процедуры в системе общеправовых процедур*

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные *процессуальные формы*, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие *правовые процедуры* – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

*Законодательная власть* осуществляется с помощью законотворческих правовых процедур, непосредственно устанавливающих порядок принятия законов. Вместе с тем в данной сфере государственной деятельности используются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова), но способствующие реализации законодательного процесса.

*Судебная власть* осуществляется посредством судопроизводства (правооудия), которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Они законодательно включены в процессуальные кодексы Российской Федерации (Гражданский процессуальный, Арбитражный процессуальный, Уголовно-процессуальный, Кодекс административного судопроизводства).

Реализацию *исполнительной власти*, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных порядков или, как иногда говорят, административно-управленческих процессов. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных норм, но и системой процедурных административно-правовых норм<sup>1</sup>.

Административные и судебные процедуры, безусловно, обладают определенными общими свойствами (внутренняя структурированность, последовательность, ориентация на правовой результат и т. д.). Более того, как будет показано ниже, наиболее развернутые (так называемые «формальные») процедуры созданы «по образу и подобию» процедур судебных. Максимальный набор процедурных гарантий приближает такие процессуальные формы деятельности публичной администрации к судебной модели как некоему об-

---

<sup>1</sup> См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр и доп. М., 2015. С. 437–438 (автор главы – Ю. Н. Стариков).



разцу. Вместе с тем отличия названных правовых явлений также весьма велики. Уполномоченными на разрешение дела субъектами судебных процедур выступают суды, в административных процедурах – органы исполнительной власти, также организации, наделенные публичными функциями, их должностные лица. Судебные процедуры, как правило, имеют дело с разрешением споров о праве, а процедуры деятельности исполнительных органов могут быть не только юрисдикционными (т. е. разрешающими правовые конфликты, в том числе о привлечении к административной ответственности), но и позитивными, бесспорными. Далее: даже если «судебноподобная» модель административной процедуры рассматривает судебную процедуру в качестве образца, вполне естественно, что такой образец далеко не всегда достижим (ввиду медлительности и затратности судебной деятельности). Значительная часть административных процедур неизбежно строится на принципах процессуальной экономии (другое дело, что последняя не должна приводить к ущемлению прав невластных субъектов и принятию незаконных, необоснованных решений). Сложность управленческой сферы диктует необходимость внедрения в управленческие процедуры не характерных для судебной модели элементов вроде процедур согласования принимаемых решений с различными субъектами, в том числе участниками процедуры, ведомственного взаимодействия (впрочем, институт запроса хорошо известен судебному процессу). Наконец, непрерывные эксперименты (преимущественно западных правопорядков) с «неклассическими» процедурами, в том числе на наднациональном уровне, по-новому позволяют рассматривать процедуру, не только с точки зрения односторонней реализации публичной власти, но и как инструмент непрерывного управленческого цикла<sup>2</sup>. Таким образом, в судебной процедуре наиболее ярко отражаются сильные и слабые стороны иерархической модели реализации власти. С одной стороны, здесь находят свое воплощение открытость, состязательность, с другой – медлительность и организационная, временная, финансовая затратность. Административные процедуры – гораздо более гибкий и разнообразный феномен. Они, как правило, более экономны и просты, при этом охватывают те сферы, которые выходят за рамки судопроизводства как внешней правоприменительной деятельности (речь идет о нормотворчестве, внутриаппаратных отношениях и т. д.).

Отдельно отметим тесную взаимосвязь административных процедур и процедур административного судопроизводства. Во-первых, в некоторых правопорядках право на судебное обжалование административного акта возникает у заинтересованных лиц лишь после прохождения процедур внесудебного обжалования. Однако, во-вторых, в более широком смысле, административные процедуры функционально «предшествуют» судебным. Ведь обжалуемый в суде административный акт появляется именно в результате прохождения определенных управленческих процедур в органах исполни-

<sup>2</sup> По данному вопросу см., например: *Gonzalez J. A. The Evolution of Administrative Procedure Theory in «New Governance» Key Point // Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6, nr. 1. P. 73–109*; *Transforming Administrative Procedure. Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. 428 p.*

тельной власти. По большому счету, без административных процедур невозможно полноценное существование не только института правовых актов управления, но и административного судопроизводства. Очевидно, ввиду такой взаимообусловленности в некоторых странах процедуры деятельности исполнительных органов по принятию административных актов и процедуры административного судопроизводства регулируются в рамках единых законов<sup>3</sup>. При этом в подавляющем большинстве случаев названные группы процедур всё же «разводятся» по самостоятельным законодательным актам. Принимая во внимание описанные выше отличия судебных и внесудебных процедур, полагаем, что для российской правовой системы такой подход является более рациональным. Тем более что совсем недавно создана столь ожидаемая полноценная правовая база для административного судопроизводства – КАС РФ. Российское законодательство об административных процедурах должно развиваться с учетом положений КАС РФ, но сохраняя при этом самостоятельность, в рамках специальных нормативных правовых актов.

### ***Понятие административной процедуры***

В самом широком смысле под административной процедурой можно понимать *последовательность определенных действий публичной администрации, совершаемых с целью достижения конкретного юридического результата*.

Соотношение данной категории с понятием «административный процесс» зависит от нескольких факторов. Во-первых, названные категории неоднородны. «Процесс» – предельно широкая, абстрактная категория; административные процедуры характеризуют явление гораздо менее «высокого» порядка. Представляется правильным выстроить иерархическую триаду «процесс» – «производство» – «процедура». Другими словами, административные процедуры, как элементарные структурные элементы, группируются в производства, а совокупность последних охватывается категорией процесса. Во-вторых, объем понятия административной процедуры зависит от понимания самого процесса. Так, рассмотрение административного процесса в широком смысле приводит к неизбежному выделению нормотворческих и правоприменительных, позитивных и юрисдикционных, внешнеуправленческих и внутриорганизационных процедур. Наоборот, при понимании административного процесса как судопроизводственной деятельности административные процедуры могут рассматриваться элементом не административного, но управленческого (т. е. административно-регулятивного, процедурного, распорядительного) процесса. Наконец, для целей правового регулирования зарубежный законодатель выбирает, как правило, конкретную группу административных процедур – позитивных (беспорных) правоприменительных и внешнеуправленческих (адресованных лицам, организационно не подчиненным публичной администрации). Весьма типичной

---

<sup>3</sup> См.: Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария 2006 года // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. С. 129–242 ; Административно-процессуальный закон Латвии 2001 года // Там же. С. 339–452.

представляется дефиниция ст. 9 Закона ФРГ 1976 г. «Об административных процедурах» (далее – ЗАП ФРГ 1976 г.): «Административной процедурой по смыслу настоящего закона является имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку наличия условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора; административная процедура включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора»<sup>4</sup>.

Процитируем определение, данное Ю. Н. Стариловым для важнейшей группы административных процедур:

*«Позитивная административная процедура – это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций»<sup>5</sup>.*

### **Признаки административной процедуры**

#### **1. Урегулированность нормами административного права.**

Степень и качество такой регламентации в национальных правовых системах различны<sup>6</sup>, однако в настоящее время административные процедуры образуют один из ключевых институтов административного права. Именно административные процедуры выступают «связующим звеном» между различными административно-правовыми феноменами: публичной администрацией (реализацию чьей компетенции они регулируют), административными актами (принимаемыми публичной администрацией по итогу процедуры), гражданами (чей правовой статус претерпевает изменения в результате принятия правовых актов управления); наконец, принципы административных процедур – это во многом принципы всего управления, регулятивного административного права. Следовательно, будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность.

<sup>4</sup> Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 158.

Российский законодатель, к сожалению, продолжает уклоняться от того, чтобы дать дефиницию термину, получившему в настоящее время широкое распространение в отечественном административном праве. Единственная попытка предпринята в постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», согласно п. 18 которого административными процедурами признаются «логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции».

<sup>5</sup> Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 5-е изд., пересмотр и доп. М., 2015. С. 443 (автор главы – Ю. Н. Старилов).

<sup>6</sup> См., например: Codification of Administrative Procedure, Auby J.-V. (ed), 2013. 360 p.

## *2. Стадийность, структурированность.*

Деятельность публичной администрации не может быть хаотичной. Упорядоченность означает прохождение «управленческой энергии» сравнительно строгой последовательности определенных этапов, стадий (возбуждение процедуры, рассмотрение и разрешение административного дела, в том числе принятие административного акта, пересмотр и исполнение административного акта). Некоторые из этих этапов носят факультативный характер (например, пересмотр), однако в целом логика развития процедуры допускает переход на следующую «ступень» лишь после прохождения предыдущей.

## *3. Юридическая содержательность.*

Содержание административной процедуры (как и всякого правоотношения) составляют права и обязанности ее участников, а также действия по их реализации. Необходимо отметить, что набор и объем таких прав и обязанностей разнятся не только в зависимости от отдельных видов процедур, но и от степени развитости того или иного правопорядка. Здесь можно говорить об очевидной закономерности: чем больше у граждан (организаций) процедурных возможностей на участие в принятии публичной администрацией затрагивающих их интересы административных актов, тем более современным, демократичным и развитым является административное право той или иной страны.

## *4. Юридическая результативность.*

Правовая цель, смысл административной процедуры – принятие правовой формы управления, в первую очередь, конечно, административного акта (но возможно и заключение административного договора). Такие административные акты могут быть как благоприятными, так и неблагоприятными для адресата (в том числе отказ в удовлетворении требований заявителя), однако именно ради принятия того или иного решения административная процедура и проводится. Результат процедуры, прошедший необходимые ее этапы, приобретает самостоятельное правовое значение, что означает в том числе возможность его обжалования в административном и/или судебном порядке.

## ***Задачи и значение административных процедур***

Как подчеркивает известный испанский исследователь Х. Барнс, значение административных процедур со временем только возрастает, чему способствует несколько факторов. С одной стороны, процедуры являются (а в случае с российской правовой реальностью должны быть. – прим. наше) главным «приводным» ремнем конституционных ценностей и гарантий, принципов законности, демократизма и эффективности во взаимоотношениях администрации и граждан. Это обеспечивается механизмами контроля, открытости и подотчетности администрации, обоснования принимаемых решений, демократической легитимации административных актов, уравниванием интересов и позиций различных уровней власти, государственно-частным партнерством, поиском консенсуса и т. д. С другой стороны, административная процедура выступает способом организации деятельности самой администрации (в том числе со стороны законодателя). Законодательная регламентация процедуры дает многократно усиливающийся эффект в

отношении того, как администрация будет принимать решения, и (косвенно) влияет на содержание самого решения. Например, на момент возбуждения процедуры, в рамках которой необходимо принять сложное решение (в том числе в рамках планирования застройки населенного пункта), администрация еще сама не знает, что необходимо в итоге сделать (строить экологически опасный объект или нет). Однако модель соответствующей процедуры, предписывающей в том числе заслушивание мнения населения, также экспертов, в конечном счете должна способствовать выработке законного и обоснованного административного акта<sup>7</sup>.

Таким образом, посредством административных процедур решаются следующие задачи:

1) обеспечивается законность в процессе администрирования, деятельность административных органов ставится в четкие рамки закона;

2) создаются гарантии беспристрастности и справедливости администрирования;

3) повышается прозрачность администрирования, его доступность для публичного (судебного, парламентского, общественного) и внутриведомственного контроля;

4) создаются условия, благоприятствующие росту сознательности и ответственности государственных должностных лиц, а также их компетентности и профессионализма;

5) создаются гарантии защиты прав частного лица в администрации;

6) улучшается имидж власти, повышается доверие общества к административной системе;

7) создается основа для развития единой административной практики в административных органах<sup>8</sup>;

8) наконец, создаются механизмы, способствующие принятию обоснованных решений в условиях неопределенности, создаются правовые рамки реализации административного усмотрения.

## § 2. Виды административных процедур

Как уже отмечалось выше, в широком смысле процедуры охватывают самые разные направления деятельности публичной администрации.

1. По функциям права можно выделить *регулятивные (позитивные)* и *охранительные (юрисдикционные)* административные процедуры.

Позитивные административные процедуры регулируют правомерное поведение субъектов административного права. В то время как юрисдикционные закрепляют порядок деятельности публичной администрации при реагировании на противоправное поведение (в широком смысле можно говорить о процедурах применения всех принудительных административных

<sup>7</sup> См.: Barnes J. Reform and Innovation of Administrative Procedure // Transforming Administrative Procedure / Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. P. 9–16.

<sup>8</sup> Цит. по: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть : учебник. Ташкент, 2012. С. 409–410 (автор параграфа – И. М. Цай).

мер, как наказательных, так и профилактических, пресекательных; в узком смысле речь идет о процедурах привлечения к административной ответственности).

Примечательно, что в настоящее время в российском административном праве именно юрисдикционные процедуры получили чрезвычайно подробную регламентацию, в первую очередь, конечно, в КоАП РФ. С одной стороны, таковые ближе всего к судебной модели. Поэтому процедурные гарантии здесь отражены наиболее ярко (право быть уведомленным о начале разбирательства, право быть выслушанным, право на мотивированное решение и т. д.). С другой стороны, их «традиционность», гипертрофированная значимость лишь демонстрируют ненормальные перекосы в российском административном праве, десятилетия скрупулезно разрабатывавшем механизмы привлечения лиц к публичной ответственности и столь же упорно избегавшем даже скромных попыток создания полноценной правовой базы регулятивных процедур.

При этом очевидно, что охранительные процедуры (ввиду исключительной специфики, обусловленной их целью и содержанием) не могут подпадать под предмет регулирования законодательства о позитивных процедурах. Названные виды процедур – два «материка», пусть и связанных друг с другом, но в действительности весьма различных. Их сосуществование, проистекающее из дуализма российского административного права, не должно вводить законодателя в соблазн унификаций и стремлений к объединению разнородных явлений.

В дальнейшем, если иное прямо не уточнено, мы будем говорить о позитивных административных процедурах.

2. По юридической природе результата можно выделить *нормотворческие* и *правоприменительные* административные процедуры.

Цель нормотворческих процедур – разработка и принятие нормативно-правового акта, в то время как правоприменительные административные процедуры ориентированы на разработку, принятие и исполнение индивидуальных административных актов. Субъектами первых выступают преимущественно публичная администрация (и то далеко не все исполнительные органы, но лишь те, что наделены нормотворческими полномочиями). Участниками же правоприменительных процедур выступают как властные (органы исполнительной власти, их должностные лица), так и невластные субъекты – адресаты будущего акта, иные заинтересованные лица, вспомогательные участники (специалисты, эксперты и т. д.).

Весьма различны и стадии названных видов процедур. Так, задачи стадии возбуждения правоприменительных процедур заключаются в сборе, установлении и фиксации максимального количества юридических фактов, необходимых для рассмотрения и разрешения административного дела. Задача возбуждения нормотворческих процедур состоит в инициировании работы над проектом нормативно-правового акта. Правоприменительные процедуры могут возбуждаться по инициативе как публичной администрации, так и невластных субъектов. Нормотворческие процедуры возбуждаются исключительно по инициативе органов исполнительной власти, должностных лиц, наделенных соответствующим полномочием.

Стадия рассмотрения дела является основной для правоприменительных административных процедур, именно здесь происходит реализация основных прав и обязанностей их участников. В нормотворческих процедурах нет административного дела, здесь идет работа над проектом нормативного акта. Такая деятельность носит преимущественно внутриорганизационный характер, общественность просто ставится перед фактом разработанного органом исполнительной власти нормативного акта. Впрочем, в последние годы в российском административном праве произошли очень важные трансформации, повысившие открытость нормотворческих процедур. Речь идет о «легализации» различного рода общественных обсуждений, экспертиз (антикоррупционных экспертиз, оценки регулирующего воздействия и т. д.) проектов нормативных актов<sup>9</sup>. Удивительным образом процедуры разработки нормативных актов стали намного демократичнее процедур принятия индивидуальных административных актов (что должно рассматриваться как дополнительный стимул для совершенствования последних).

Правоприменительные процедуры, как правило, завершаются принятием индивидуального административного акта. В нормотворческих процедурах принятое решение – нормативный акт. Уже поэтому разветвленные требования законодательства об административных процедурах к индивидуальным актам (к форме, содержанию, и т. д.) здесь по понятным причинам неприменимы. Впрочем, некоторые параллели всё же допустимы. Так, могут устанавливаться требования к форме нормативных актов<sup>10</sup> (хотя последствия их нарушения не закреплены). Требование об информировании адресата о принятом

<sup>9</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. 2009. 22 июля ; Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения : утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Там же. 2012. 31 авг. ; О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 965 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ // Рос. газета. 2016. 12 янв. По данному вопросу см.: Дидикин А. Б. Экономическая экспертиза правовых актов в сфере предпринимательской деятельности // Право и экономическая деятельность : современные вызовы / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов. М., 2015 ; Ефремов А. А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 28–33 ; Кудачкин А. В. Антикоррупционная экспертиза : теория и практика : науч.-практ. пособие. М., 2012. 368 с.; и др.

<sup>10</sup> Например, согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

индивидуальном акте здесь трансформируется в правило об опубликовании нормативно-правового акта, при этом нарушение правил об опубликовании влечет недействительность акта, отсутствие у него юридической силы<sup>11</sup>.

Стадии пересмотра (обжалования) и исполнения для нормотворческих процедур (в отличие от большинства правоприменительных) не актуальны. Стадия пересмотра в правоприменительных процедурах играет важную роль; индивидуальные акты могут быть пересмотрены как по инициативе самой публичной администрации, так и невластных лиц, чей правовой статус они затронули (в последнем случае речь идет об обжаловании). В нормотворческих процедурах стадия административного (внесудебного) пересмотра возможна, но лишь по инициативе органов исполнительной власти. То есть нормативно-правовые акты изменяются и отменяются по инициативе самой публичной администрации (органами, непосредственно принявшими нормативно-правовые акты, либо вышестоящими органами<sup>12</sup>), граждане, организации во внесудебном порядке нормативно-правовой акт оспорить не могут. Полагаем, это справедливо, так как наличие самостоятельной стадии обжалования административного акта как элемента правоприменительной процедуры (особенно когда такое обжалование может даже приостанавливать действие обжалуемого акта) исходит из подчеркнутого допущения о том, что принятый акт может носить ошибочный и/или незаконный характер. Если названное предположение относительно индивидуального акта оправдано, то априорное сомнение в законности и целесообразности нормативного акта – чрезмерно. Впрочем, вышесказанное не лишает заинтересованных лиц права на обжалование и нормативных, и индивидуальных актов в судебном порядке; при этом судебное обжалование – это самостоятельная процедура, регулируемая специальным законодательством.

Стадия исполнения (характерная для правопредоставительных и обременительных индивидуальных административных актов) в нормотворческой процедуре отсутствует, ведь правовые нормы носят, как известно, общий характер. Их реализация осуществляется в каждом конкретном случае в рамках процедур принятия индивидуальных административных актов.

Таким образом, при наличии общих генетических свойств нормотворческие и правоприменительные процедуры весьма различны. Несмотря на то что в практике зарубежных стран встречаются примеры регулирования обеих групп процедур единым законодательством<sup>13</sup>, более верным представ-

---

<sup>11</sup> См., например: О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // Рос. газета. 1996. 28 мая.

<sup>12</sup> Так, согласно ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (Рос. газета. 1997. 23 дек.), Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

<sup>13</sup> См.: Общий административный кодекс Грузии 1999 года // Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 197–251 ; Закон об административном производстве Эстонской Республики 2001 года // Там же. С. 415–452.



ляется правовое регулирование нормотворческих и правоприменительных процедур в различных законодательных актах.

В дальнейшем, если иное прямо не оговорено, под административными процедурами мы будем понимать именно правоприменительные процедуры.

3. По направленности можно выделить внешнеуправленческие и внутриаппаратные процедуры.

Внешнеуправленческие административные процедуры реализуются ради принятия административного акта, влекущего правовые последствия для организационно не подчиненных публичной администрации лиц. Внутриаппаратные процедуры затрагивают права и обязанности лишь организационно соподчиненных субъектов. Отличия данных групп процедур очевидны.

Во-первых, цели и правовой результат внешнеуправленческих процедур – «итоговые» административные акты, разрешающие дело по существу и влекущие правовые последствия для организационно не подчиненных публичной администрации лиц. Такие акты могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. Внутриаппаратные процедуры завершаются промежуточными актами управления и действиями (например, о передаче материалов дела следующему должностному лицу). Такой правовой результат не влечет прав и обязанностей для граждан и организаций и не может быть самостоятельным предметом судебного (а зачастую и административного) обжалования. Однако внутриаппаратные процедуры могут завершаться итоговыми актами, затрагивающими, впрочем, лишь самих должностных лиц (например, решение руководителя по итогу аттестации государственных служащих). При этом между органами исполнительной власти и их должностными лицами правовые конфликты возможны; в таких случаях их участники могут действовать в рамках примирительных процедур (например, созыв комиссий) или апеллировать к вышестоящим должностным лицам. Итоговый внутриаппаратный акт может быть предметом судебного обжалования (по инициативе должностного лица, являющегося его адресатом).

Во-вторых, структура, стадии внешнеуправленческих и внутриаппаратных процедур различны. Возбуждение внутриаппаратной процедуры всегда происходит по инициативе должностного лица (внешнеуправленческие процедуры, напомним, могут возбуждаться и по инициативе граждан, организаций). Участниками внутриаппаратной процедуры выступают только субъекты публичной администрации. Следовательно, требования к демократизму, открытости минимальны, процедурные гарантии невластных субъектов в целом неактуальны. Некоторым исключением является ситуация, когда внутриаппаратная процедура служит продолжением внешнеуправленческой (например, гражданин обратился в государственный орган, что положило начало внутриаппаратному взаимодействию по поводу будущего административного акта). Здесь за невластным лицом может признаваться право на получение информации о течении дела. Так, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о пу-

бличных услугах)<sup>14</sup> при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги. Впрочем, даже эта гарантия носит довольно скромный характер, так как подобная информация предельно общая и не оказывает влияния на ход самой процедуры.

Когда же речь идет о внутриаппаратной процедуре, затрагивающей правовой статус субъекта публичной администрации (например, в служебных отношениях: аттестационное производство, процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности и т. д.), общие процедурные гарантии, выработанные внешнеуправленческими процедурами, должны соблюдаться: адресат должен извещаться о начале процедуры, должен иметь доступ к материалам дела, иметь возможность обосновывать свою позицию, принятое решение должно быть обосновано, адресат решения должен иметь возможность его обжаловать в административном и/или судебном порядке.

Стадия исполнения характерна лишь для тех внутриаппаратных процедур, которые завершаются итоговым «внутренним» правовым актом управления. Когда же речь идет о процедурах разработки промежуточных актов, исполнение неактуально (так как исполнять еще нечего).

Внешнеуправленческие и внутриаппаратные отношения нередко тесно связаны. Более того, как правило, в рамках внешнеуправленческой процедуры есть «вспомогательные» внутриаппаратные элементы (особенно ярко выраженные в современном российском административном праве, процедуры которого носят преимущественно инквизиционный характер). Как должно осуществляться правовое регулирование данных групп процедур? Другими словами, целесообразно ли их объединение в рамках единого законодательства?

В российской доктрине административного права этот вопрос серьезно обсуждался в контексте массовой разработки и внедрения административных регламентов. Так, некоторые авторы предлагали урегулировать внутриаппаратные процедуры в административных регламентах, а процедурные гарантии невластных лиц, требования к правовому результату – закрепить в самостоятельных нормативных актах – «стандартах государственных услуг». Как известно, в итоге возобладал иной подход, ориентировавший административные регламенты на регулирование и внутриаппаратных, и внешнеуправленческих процедур («стандарты» в настоящее время являются лишь разделом административных регламентов)<sup>15</sup>. Более того, значительная часть процедур действующих регламентов носит по сути внутриаппаратный характер, что в очередной раз показывает ошибочные установки современного российского административного права. Будущее должно быть связано с развитием административных процедур разработки, принятия, обжалования и исполнения административных актов именно внешнеуправленче-

---

<sup>14</sup> Рос. газета. 2010. 30 июля.

<sup>15</sup> По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 375–378.

ского характера, тем более что *многие из внутриаппаратных процедур являются таковыми искусственно* по причине инквизиционного характера. Как будет показано ниже, закрытый характер стадии рассмотрения административных дел в позитивных процедурах составляет глубинный дефект российского административного права. После законодательного внедрения современных принципов, процедурных гарантий прав граждан многие внутренние процедуры станут внешними. Оставшиеся же внутриаппаратные процедуры должны быть урегулированы подзаконными актами.

Мы же в дальнейшем под административными процедурами будем понимать в первую очередь внешнеуправленческие позитивные процедуры принятия и исполнения индивидуальных административных актов.

4. Важное теоретическое и практическое значение имеет классификация административных процедур *по управленческим функциям и сферам их реализации*. Впрочем, в исследовательской литературе выделяются различные группы процедур в рамках названной классификации.

Так, по мнению И. М. Лазарева, можно говорить о следующих процедурах:

- правопроставительные;
- связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;
- лицензионно-разрешительные;
- регистрационные;
- контрольно-надзорные;
- государственно-поощрительные<sup>16</sup>.

Н. Г. Салищева выделяет административные процедуры:

- по рассмотрению заявлений и предложений граждан в органах публичной власти;
- лицензионно-разрешительные;
- регистрационные;
- по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- контрольно-надзорные;
- по оказанию государственных услуг;
- прохождения государственной службы<sup>17</sup>.

Подавляющее большинство вышеописанных процедур являются внешнеуправленческими правоприменительными и позитивными, поэтому генетическое и функциональное их сходство максимально. Впрочем, есть и определенные различия. Так, некоторые из них (правопроставительные, регистрационные, лицензионные и т. п.) возбуждаются по инициативе только заинтересованных лиц. Правофиксирующие, правоподтверждающие проце-

<sup>16</sup> См.: Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 53.

<sup>17</sup> См.: Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штапиной. М., 2015. С. 20 (автор главы – Н. Г. Салищева). Не трудно заметить, что в рамках данной классификации названный автор выделил не только внешнеуправленческие, но и внутриаппаратные процедуры (прохождение государственной службы).

дуры (например, регистрационные, лицензионные), как правило, не имеют самостоятельной стадии исполнения, итоговое решение просто документально оформляется (как вариант – вносится запись в соответствующий реестр). А вот у правопроставительных административных процедур, в том числе некоторых процедур оказания государственных услуг (назначение социальных выплат, предоставление земельных участков и т. п.) стадия исполнения не только имеет самостоятельное юридическое значение, но может быть растянута во времени и носить сложный характер. Например, выплата пособий, пенсий осуществляется периодически, включает типичные действия, повторяющиеся на протяжении ряда лет или даже десятилетий.

5. По способу возбуждения можно выделить административные процедуры, возбуждаемые только по инициативе публичной администрации, и процедуры, возбуждаемые только по инициативе невластных субъектов.

В российском правовом порядке эта диада в целом соответствует таким феноменам, как «государственные функции» и «публичные услуги». На начальном этапе внедрения публичных услуг в профессиональном юридическом сообществе велись дискуссии о том, что считать таковыми. Высказывались различные точки зрения по вопросам возмездности, содержательной, субъектной специфики деятельности, которую можно было бы отнести к публичным услугам<sup>18</sup>. В конечном итоге законодатель по сути закрепил лишь одно – формально-процедурное – отличие: государственные функции осуществляются по инициативе публичной администрации, а государственные услуги предоставляются по заявлениям граждан (организаций)<sup>19</sup>. При этом процедуры предоставления публичных услуг получили самостоятельную, повышенную административно-правовую защиту<sup>20</sup>.

6. По типичному объему правового регулирования можно выделить рамочные, специальные и особые административные процедуры<sup>21</sup>.

Рамочная процедура имеет максимально широкий предмет действия, охватывает большинство управленческих процессов и образует основы института административных процедур. Такая процедура (или лучше сказать – модель) закрепляет минимальный набор процедурных гарантий, обяза-

<sup>18</sup> См., например: Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. 416 с. ; Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. 256 с.

<sup>19</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газета. 2010. 27 июля ; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>20</sup> После длительных колебаний в 2011 г. КоАП РФ в ст. 5.63 закрепил, наконец, административную ответственность за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг (включая нарушение сроков, порядка обжалования, истребование не предусмотренных законодательством документов и т. д.).

<sup>21</sup> Подробнее см.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. С. 417–419 (автор параграфа – И. М. Цай).

тельный для всех категорий административных дел (за исключением предусмотренных законодательством изъятий). В законодательстве многих зарубежных стран общая модель административной процедуры закрепляется в самостоятельном законе. В Российской Федерации до настоящего времени такой закон отсутствует. Это означает, что в отечественном административном праве до сих пор нет «единых правовых стандартов, обязательных для всех административных органов, т. е. основных требований (правил), которые должны соблюдаться всеми административными органами и их должностными лицами в процессе возбуждения и рассмотрения административных дел, принятия, обжалования и исполнения административных решений»; не было и нет того, что не без обоснованного пафоса в литературе называют «конституцией администрирования»<sup>22</sup>.

*Специальные процедуры* регулируют общественные отношения, «отклоняющиеся» от общей модели. Однако такое отклонение не должно приводить к противоречию с рамочными требованиями, т. е. базовым набором процедурных гарантий. Заслуживает одобрения попытка формулирования критериев таких нарушений, предпринятая в проекте закона об административных процедурах Республики Узбекистан (впоследствии, впрочем, отклоненного узбекским парламентом): «...специальная административная процедура должна быть признана противоречащей рамочной административной процедуре, если она:

- отменяет или ограничивает права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой;
- изменяет содержание обязанностей, предусмотренных рамочной процедурой для заинтересованных лиц, не в пользу заинтересованных лиц;
- разрешает или допускает действия административных органов, запрещенные рамочной процедурой;
- изменяет значение понятий и терминов, определенных рамочной процедурой, не в пользу заинтересованных лиц;
- иным образом противоречит общим началам или буквальному смыслу конкретных положений рамочной процедур»<sup>23</sup>.

Отметим: в отсутствие общих норм об административных процедурах в Российской Федерации все процедуры автоматически становятся специальными.

*Особые административные процедуры* действуют в условиях специальных правовых режимов (военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции и т. д.) и в отдельных случаях ограничивают права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой. В отличие от специальных процедур особые административные процедуры могут выходить за пределы, установленные рамочной процедурой. Такие процедуры должны устанавливаться только законами и только для особых случаев<sup>24</sup>.

7. По степени усложненности можно выделить упрощенные («неформальные») процедуры и усложненные («формальные») процедуры.

<sup>22</sup> Там же. С. 418.

<sup>23</sup> Там же. С. 419.

<sup>24</sup> См.: Там же.

Как уже отмечалось выше, по самой своей природе административные процедуры тяготеют к упрощенности (в сравнении с судебными процедурами), реализации в режиме экономии правовых, организационных, финансовых средств. Германское законодательство выделяет неформальную процедуру в качестве основной, рамочной. Согласно ст. 10 ЗАП ФРГ 1976 г., «административная процедура не связана соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме процедуры. Ее осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным (непрерывным)»<sup>25</sup>. Это означает, что административный орган может действовать гибко в зависимости от особенностей дела и самостоятельно решать, когда и в каком объеме возбуждать дело, когда и каких участников к нему привлекать, как и в каком объеме собирать информацию и доказательства, как производить заслушивание участников и т. д.<sup>26</sup> Процедурные гарантии действуют, но с определенными ограничениями. Так, согласно ст. 28 ЗАП ФРГ, до издания административного акта, затрагивающего права участника административной процедуры, этому участнику должна быть представлена возможность высказать свое мнение в отношении фактов, имеющих существенное значение для принятия решения. Однако ч. 2–3 названной статьи устанавливают довольно широкий перечень исключений, действующих в рамках именно неформальной процедуры, когда лицо может не заслушиваться: при необходимости немедленного принятия административного акта из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества, если подготавливаемый акт будет благоприятным для адресата (добавим – и не затрагивает прав третьих лиц), и т. п.

*Формальная* процедура имеет сходство с судебной и потому применяется в германском праве там, где необходимо разрешение особо сложных вопросов и где проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро (законодательство о горной добыче, водное, образовательное законодательство и т. д.)<sup>27</sup>. Можно выделить следующие особенности формальной процедуры, установленные в ст. 63–71 ЗАП ФРГ. Во-первых, правила о формальной процедуре применяются только в случаях, прямо предусмотренных специальным законодательством (ч. 1 ст. 63). Во-вторых, в случае возбуждения процедуры по заявлению гражданина (организации) такое заявление должно быть подано в письменной форме (ст. 64). В-третьих, предусматривается обязательность устного слушания административного дела, с ведением протокола (ст. 67); впрочем, устное слушание может не проводиться в предусмотренных ч. 2 ст. 67 случаях (например, при удовлетворении ходатайства, против чего не возражают все участники процедуры, также если все участники процедуры отказались от проведения устного слушания). В-четвертых, право быть заслушанным является императивным (ст. 66). В-пятых, в случае необходимости могут быть привлечены свидетели и эксперты (ст. 65). Участники процедуры вправе присутствовать на допросе

<sup>25</sup> Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 158.

<sup>26</sup> См.: Административное право : учеб. курс / под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 258 (авторы главы – О. Э. Аметистова, А. Б. Габбасов).

<sup>27</sup> См.: Там же.

свидетелей и экспертов, при осмотре документов, могут задавать вопросы, необходимые для выяснения существа дела, знакомиться с материалами. В-шестых, принятый административный акт вручается с помощью особой формальной процедуры доставки, которая гарантирует получение решения именно адресатом (ст. 69 ЗАП ФРГ 1976 г.<sup>28</sup>, ст. 5 Закона ФРГ 2005 г. «О доставке административных решений»<sup>29</sup>).

Частным случаем формальной процедуры в германском законодательстве являются процедуры по утверждению планов (ст. 72–78 ЗАП ФРГ 1976 г.). Главная специфика данной процедуры заключается в ее многоступенчатости, позволяющей в максимальной степени учесть различные позиции и интересы. Так, лицо, осуществляющее проект, представляет план в административный орган, уполномоченный проводить публичные слушания. Последний обеспечивает, с одной стороны, другим административным органам, в чью компетенцию входят те или иные вопросы, связанные с планом, а с другой – любым заинтересованным лицам, чьи интересы могут быть затронуты проектом, – возможность ознакомиться с планом и представить свои возражения по нему. Заявленные возражения и мнения должны быть изучены и обсуждены (ст. 73). Конечно, все мнения учесть невозможно, поэтому обоснованное отклонение тех или иных точек зрения правомерно, однако они должны быть отражены в постановлении административного органа об утверждении плана (ст. 74). Еще одна важная особенность формальной процедуры заключается в том, что итоговый административный акт носит комплексный характер, разрешает все вопросы, связанные с реализацией проекта. Следовательно, дополнительных разрешений, лицензий, одобрений более не требуется (ст. 75)<sup>30</sup>.

Конечно, абсолютное большинство административных процедур в Германии – неформальные. В известном смысле формальные процедуры являются исключением, но исключением очень важным. Ведь они позволяют наиболее тщательно изучить обстоятельства по-настоящему сложных административных дел, соблюсти баланс интересов и принять обоснованное решение. Особенно ярко эта роль формальных процедур проявляется, пожалуй, в самой сложной сфере административно-правового регулирования – плановой деятельности<sup>31</sup>.

Насколько описанная выше германская модель применима к российской действительности? Как уже отмечалось, в отсутствие рамочной процедуры в Российской Федерации отдельные федеральные законы (по регистраци-

<sup>28</sup> См.: Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 183.

<sup>29</sup> Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland* : Закон об административном производстве, Закон об административных судах ; Закон об административных расходах ; Закон о доставке административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. 2-е изд., перераб. М., 2013. С. 196–198.

<sup>30</sup> Подробнее по данному вопросу см., например: *Корбмахер А.* Утверждение планирования проектов общественной инфраструктуры в немецком административно-процессуальном праве // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3. С. 21–34.

<sup>31</sup> По вопросу планирования см.: *Кудряшова Е. В.* Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013. 272 с.

онным действиям, лицензированию, контролю и надзору) устанавливают специальные правила. Однако в подавляющем большинстве случаев такие специальные процедуры объединяет их закрытость. Другими словами, участники процедуры, по общему правилу, не могут принять участия в рассмотрении дела, изложить свою позицию, также уточнить или дополнить ее. Поэтому можно говорить о том, что основная масса российских административных процедур является не просто упрощенной, но – деформированной (по смыслу современного европейского законодательства).

Вместе с тем российское административное право (особенно в последние годы) постепенно «легализует» отдельные виды формальных процедур, причем в максимально усложненной форме (по модели германских процедур планирования), с публичными слушаниями проектов актов. В административном законодательстве такие процедуры внедряются в первую очередь в сферу нормотворчества. Так, согласно утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 Правилам раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения<sup>32</sup>, федеральные органы исполнительной власти размещают для общественно-го обсуждения не только проекты нормативно-правовых актов, но даже уведомления о подготовке проекта нормативно-правового акта. То есть самостоятельным предметом обсуждения выступает по сути намерение в будущем разработать нормативный акт. Поступившие в установленные сроки предложения подлежат анализу, обобщению, после чего сводка предложений должна быть размещена на официальном сайте в сети Интернет. При этом, правда, не установлены механизмы соблюдения процедурных гарантий (которые позволяли бы, например, учесть действительно все поступившие мнения).

Сравнительно недавно в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>33</sup> предпринята попытка установления рамочных процедур общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний. Согласно ст. 24 названного закона предметом общественных обсуждений могут быть как «общественно значимые вопросы», так и проекты решений государственных и муниципальных органов и организаций, иных органов и организаций, реализующих публичные функции (видимо, речь идет о проектах как нормативных, так и индивидуальных актов). Общественные (публичные) слушания, в соответствии со ст. 25 закона, проводятся для обсуждения «вопросов, имеющих особую значимость либо затрагивающих права и свободы субъектов права в сферах охраны окружающей среды, градостроительства, публичных закупок» (и по иным предусмотренным специальным законодательством вопросам). Однако очевидная «ахиллесова пята» процедур общественных слушаний и обсуждений заключается в том, что они закрепляют процедуры фактически без участия публичной администрации (вместо того, чтобы «встроить» общественность в многоступенчатую процедуру деятельности властных органов управления). Из этой фундаментальной ошибки вытекает конкретная

---

<sup>32</sup> Рос. газета. 2012. 31 авг.

<sup>33</sup> Там же. 2014. 23 июля.



проблема – неопределенность правового результата такой процедуры. Закон говорит о неких «итоговых документах», которые должны быть рассмотрены публичной администрацией и обнародованы на официальных сайтах. Однако очевидно, что «итоговый документ» общественной процедуры не является административным актом, а значит, реально не влечет никаких юридических последствий ни для граждан, ни для органов управления. Таким образом, можно смело утверждать, что предпринятая в законе об общественном контроле попытка создания общей, рамочной формальной процедуры не увенчалась успехом.

Однако по отдельным законодательным актам различной отраслевой принадлежности «рассеяны» нормы о публичных слушаниях, а значит, о формальных процедурах. Так, согласно ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>34</sup> на публичные слушания, помимо прочего, должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки. Нетрудно заметить, что в данном случае предусмотрена общая обязанность муниципальных образований разработать и закрепить в своих нормативных актах формальные процедуры с публичным обсуждением проектов как нормативных актов (например, проектов правил землепользования), так и индивидуальных административных актов (вроде предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка).

Примечательно, что общие требования к вышеперечисленным формальным процедурам по поводу «земельных», «строительных» административных актов содержатся также в Градостроительном кодексе (ст. 24, 28, 31, 39–40, 46)<sup>35</sup>. Опуская проблему соотношения законодательства о местном самоуправлении с градостроительным, отметим грубый дефект тех процедур, которые не определяют юридическую природу актов, являющихся их предметом и одновременно результатом. Так, проекты генеральных планов поселений и городских округов именуются «документами федерального планирования». Естественно, подобное определение ничего не поясняет<sup>36</sup>. Таким образом, имеет место дефект материальной нормы, ставящий под угрозу всю

<sup>34</sup> Рос. газета. 2003. 8 окт.

<sup>35</sup> Там же. 2004. 30 дек.

<sup>36</sup> Аргументированную критику такого подхода см.: Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5. С. 72–77.

процедуру, поскольку не понятно, чем она заканчивается. Данную ошибку законодателя приходится исправлять судам, признавшим генеральные планы застройки нормативными актами<sup>37</sup>. Также именно судам пришлось определять последствия нарушения процедур публичных слушаний генеральных планов<sup>38</sup>.

Рамочные нормы федерального законодательства должны детализироваться в нормативно-правовых актах местного самоуправления. Анализ этого пласта процедурного регулирования позволяет авторам выделить многие иные важные проблемы. Так, довольно часто муниципальными актами не регулируются порядок формирования и состав организационных комитетов по проведению публичных слушаний (а ведь если таковые будут формироваться исключительно из публичных служащих, слушания превратятся в фикцию). Нередко создаются искусственные процедурные ограничения (например, требования о представлении возражений по строго установленной форме). Наконец, в муниципальных актах зачастую отсутствуют правила принятия итоговых документов. В результате организационные комитеты составляют заключения, не отражающие всего спектра выраженных мнений<sup>39</sup>. Однако даже если в промежуточных документах (заключениях) отражаются все представленные точки зрения, законодательство не устанавливает, каким конкретно способом, кроме внесения в протокол, и в какой степени должен производиться их «учет»; процедуры не обязывают обосновывать отклонения предложений предыдущих участников. Комиссия может написать: «Большинство проголосовало отрицательно, мнения учтены, но принято иное решение»<sup>40</sup>. Такой подход к публичным слушаниям лишает всю процедуру какого-либо смысла. В ситуации пробельности законодательства о формальных процедурах вновь именно судам приходится преодолевать складывающуюся правовую неопределенность<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2012 г. № 78-АПГ12-7.

<sup>38</sup> Так, грубые нарушения порядка проведения публичных слушаний по рассмотрению проекта генерального плана застройки влекут недействительность последнего (постановление ФАС Центрального округа от 11 апреля 2013 г. по делу № А08-1852/2012).

При этом формальное отражение замечаний и предложений в протоколе публичных слушаний означает соблюдение процедуры, даже если в итоге оно не учтено в проекте генерального плана (определение Санкт-Петербургского городского суда от 20 марта 2013 г. № 33-3115/2013).

<sup>39</sup> См.: Сигарев А. В. Публичные слушания : типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Рос. юстиция. 2012. № 4

<sup>40</sup> Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд : цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2.

<sup>41</sup> Например, установление существенного несоответствия протокола публичных слушаний реальному процессу публичных слушаний, подтвержденное аудиозаписью слушаний и публичными показаниями, влечет недействительность итогового акта (решение Перовского районного суда г. Москвы от 1 июня 2011 г. по делу № 2-3887/1-2011). Также основанием признания акта незаконным является проведение фактически депутатских, а не публичных слушаний. Как установил суд, фактически мнение населения и смежных землепользователей не учитывалось, во внимание принято лишь мнение представительного органа местного самоуправления (решение Змеиногорского городского суда Алтай-

Таким образом, попытки внедрения института формальных процедур с элементами публичных слушаний предпринимаются в настоящее время в нормативно-правовых актах самого различного отраслевого содержания. Однако до сих пор дефекты материального и процедурного характера делают этот институт во многом инородным для российской правовой системы. Ситуацию (и то лишь частично) исправляет судебная практика.

### § 3. Принципы административных процедур

Ввиду универсальности административных процедур можно согласиться с точкой зрения о том, что они «работают» на все принципы административного права сразу<sup>42</sup>. Во многих зарубежных правовых системах принципы административных процедур прямо закрепляются в общей части законов об административных процедурах. Однако ключевой является проблема не способа закрепления (например, в ЗАП ФРГ 1976 г. принципы напрямую в общей части не сформулированы), но обеспечения действенности, эффективности принципов. Как подчеркивается в исследовательской литературе, «в Германии... принципы были выведены юристами и правоведами из Конституции. Они важнее, чем любой закон, и зачастую решают исход того или иного дела, когда в конфликт вступают частные и государственные интересы»<sup>43</sup>.

Отсюда выведем первую особенность принципов административных процедур – их *непосредственное действие, конкретную регулятивность*. Как будет показано ниже, одни принципы более абстрактны, другие – более конкретны. Но в любом случае они формулируются не в качестве деклараций, но с четкой и прагматичной целью – выступать особыми средствами правового регулирования. Принципы процедур призваны стать ориентиром не только для законодателя, но и (что чрезвычайно важно) для правоприменителя.

Вторая важная их черта – *универсальность*. Принципы административных процедур нередко становятся принципами всей управленческой деятельности, выходя за рамки собственно законодательства об административных процедурах<sup>44</sup>.

ского края от 11 мая 2011 г. по делу № 2-196/2011). Подробнее по данному вопросу см.: Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28. С. 6.

<sup>42</sup> См.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть. С. 410 (автор параграфа – И. М. Цай).

<sup>43</sup> Денне Й. К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах» // Административная реформа в Республике Узбекистан : опыт и проблемы правового регулирования : материалы Междунар. симпозиума 29–30 сентября 2007 г. Ташкент, 2008. С. 27.

<sup>44</sup> Любопытно, что шаги в этом направлении предпринимаются и на постсоветском пространстве. Так, в Эстонии, даже несмотря на то что действие закона об административных процедурах 2001 г. не распространяется на отдельные группы отношений (например, по предоставлению правовой охраны объектов промышленной собственности), практика Государственного суда Эстонии распространяет на них общие принципы административного права и процедур, включая требование обоснования административного акта. Об этом см.: Пилвинг И. Административное производство в правовой системе Эстонской Республики : сущность, структура, цели // Административная юстиция : к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конф. на тему :

Третья особенность – *открытый характер системы принципов*. Какой бы перечень ни закреплялся в законодательстве об административных процедурах (и в законодательстве в целом), он не является «застывшей» догмой. Содержание отдельных принципов может меняться, уточняться, дополняться, особенно судебной практикой. Никакой перечень принципов того или иного закона не должен рассматриваться как отказ в праве на существование иных основополагающих начал публичного управления. Этот важный момент следует помнить законодателям в постсоветских государствах, склонным к созданию «жестких» и «замкнутых» правовых форм.

Четвертый признак – *иерархичность* принципов. В сфере административных процедур действует по крайней мере три «пласта» принципов: 1) общеправовые принципы и принципы административного права в целом; 2) принципы административного процесса; 3) наконец, собственно принципы административных процедур. Каждый последующий пласт «вытекает» из предыдущего, но одновременно привносит новеллы, отражающие специфику «сужающейся» регулируемой сферы. Из этого признака следует правило о том, что в случае пересечения, «столкновения» принципов приоритет необходимо отдавать более фундаментальным из них.

Наконец, в-пятых, по своему содержанию принципы административных процедур выступают комбинацией двух основных правовых принципов – законности и справедливости. Пропорция этих начал влияет на степень формализуемости каждого конкретного принципа и на специфику его регулятивного воздействия.

1. К *основным общеправовым принципам*, оказывающим важнейшее воздействие на административные процедуры, можно отнести принцип законности, принцип справедливости (разумности, добросовестности) и принцип пропорциональности (соразмерности).

1.1. *Принцип законности*, как известно, имеет формальное и содержательное, процедурное и материальное измерения. Любые действия, административные акты должны быть приняты уполномоченными на то субъектами права в установленном порядке (процедуре), установленной форме и соответствовать законодательству по своему содержанию. Германский подход к законности административных процедур утверждает, что основные правила должны быть закреплены именно в нормативных актах высшей юридической силы; подзаконное регулирование допускается только в случае, прямо предусмотренном законом. Такой подход в целом знаком и понятен российскому административному праву. Так как согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены именно федеральным законом. Соответственно, подзаконная регламентация ограничений должна опираться на прямую норму закона.

Интересное правило содержится в ч. 10 ст. 15 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г.: «Учреждение (администрация) и суд не имеют права отказаться от решения вопроса на основании того, что этот

---

«Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны» (18 марта 2010 г.) / Ун-т мировой экономики и дипломатии ; отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 139.

вопрос не урегулирован законом или иным внешним нормативным актом (запрещение юридической обструкции учреждений и судов). Они не имеют права отказаться от применения нормы права на основании того, что эта норма права не предусматривает механизм применения, что он является несовершенно или что не изданы другие нормативные акты, которые более подробно регулировали бы применение соответствующей нормы права. Это не касается лишь случая, когда не создано и не действует учреждение, которое эту норму права должно применять или каким-либо иным образом участвовать в ее применении»<sup>45</sup>. Фактически в данном случае провозглашается принцип (требование) беспробельности права, недопустимости отказа в принятии административного акта ввиду дефектности законодательства. К сожалению, эта грань законности не известна российскому правопорядку.

Следующий аспект действия принципа законности связан с аналогией закона (т. е. применением в отсутствие специальной нормы к правоотношениям схожей нормы). Как известно, в материальном публичном праве России аналогия не допускается, а в частном материальном праве – наоборот, широко используется (ст. 6 ГК РФ). Законодательство о судебном процессе в ряде случаев прямо закрепляет аналогию закона (ст. 1 ГПК РФ, ст. 2 КАС РФ); в уголовном процессе таковая «легализована» судебной практикой<sup>46</sup>. Полагаем, что аналогия закона вполне применима и к административным процедурам, это следует из их общепроцессуальной природы. Если, например, в конкретном нормативном акте не закреплена обязанность принимающего документа органа, должностного лица выдать справку об их принятии, это не означает, что у заявителя нет права на ее получение. В таком случае должны будут применяться сходные нормы о процедурах регистрации документов из иных нормативных актов<sup>47</sup>.

Следующий концептуальный момент: насколько широко следует понимать круг субъектов законности? Сводить ли ее только к действиям публичной администрации или распространять также на невластных лиц? Конечно, основным адресатом требований административных процедур являются органы публичной власти, их должностные лица. Однако это не означает, что граждане (организации) выведены из сферы действия данного принципа. Другое дело, что степень «интенсивности» его воздействия в отношении граждан (организаций) во многом зависит от вида процедур. Так, наруше-

<sup>45</sup> Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 257.

<sup>46</sup> См., например: По жалобе граждан Вахонина Александра Ивановича и Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение их конституционных прав частью третьей статьи 220.2 УПК РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 114-О.

<sup>47</sup> Естественно, что аналогия закона не должна ухудшать положения невластного субъекта. Примечательно, что именно такой подход отражен в ч. 2 ст. 17 упомянутого латвийского закона: «Если учреждение или суд констатируют недочет в системе права, они могут этот недочет устранить также с использованием метода аналогии, то есть путем системного анализа правового урегулирования подобных случаев и применения констатированных в результате этого анализа принципов права в конкретном случае. Аналогией не разрешается обосновывать такой административный акт, который ограничивает адресата в правах человека» (Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 258).

ние требований императивных процедур в сфере контроля (надзора) влечет административную ответственность в том числе невластных субъектов. Нарушение же заявителем законодательства о предоставлении государственных услуг (например, непредоставление заявителем всех необходимых документов) приводит лишь к отказу в удовлетворении заявления.

Отдельно упомянем административную дискрецию (т. е. усмотрение органов публичной власти, их должностных лиц). Возможность действия по усмотрению придает гибкость правовым нормам, не позволяет им «застыть», «окаменеть». В то же время варьирование правовыми возможностями со стороны органов исполнительной власти (например, выбор решений о предоставлении или отказе в предоставлении того или иного блага, особого статуса) в отсутствие четких критериев принятия решения таит угрозу нарушения принципа законности. Одна из важнейших задач административных процедур как раз заключается в создании правовых рамок дискреции, а значит, усилении законности в публичном управлении<sup>48</sup>.

Завершая общую характеристику принципа законности административных процедур, необходимо определиться с последствиями нарушений последнего. Такие последствия для нарушителей, как уже отмечалось выше, очевидны: юридическая ответственность, отказ в удовлетворении заявления и т. д. Однако каковы последствия для юридического результата административной процедуры – административного акта? Другими словами, всегда ли нарушение процедуры влечет незаконность и недействительность акта? Зарубежные правовые порядки по-разному решают этот вопрос, причем позиция законодателя может меняться с течением времени. Так, уже первоначальная редакция ЗАП ФРГ 1976 г. довольно снисходительно относилась к процедурным нарушениям (закрепляя свободу формы и запрещая сверхформализм). Проведенные в интересах бизнеса реформы 1990-х гг. пошли еще дальше. Действующая редакция ст. 45 германского закона предусматривает, первое, возможность исправления нарушений процедуры не только в рамках рассмотрения дела самим административным органом, но даже до момента окончания судебного спора по поводу такого незаконного акта. Второе (и довольно неожиданное) последствие нарушения конкретных процедурных требований (о заслушивании адресата административного акта, также об обосновании административного акта) заключается в продлении сроков для обжалования соответствующих административных актов.

Российское законодательство избегает даже попыток формализации последствий нарушений административных процедур с точки зрения юридической силы, действия административных актов (что и понятно, ведь в российском административном праве до сих пор так и не создана полноценная правовая база института административных актов). Исключением из этого правила следует признать Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и му-

---

<sup>48</sup> По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты : проблемы теории и практики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2 (21). С. 113–128.

ниципального контроля» (далее – Закон о защите прав юридических лиц)<sup>49</sup>, в ст. 20 которого закреплен перечень грубых нарушений процедурных требований этого закона, влекущих недействительность результатов проверки (т. е. итогового административного акта).

1.2. *Принцип справедливости* (разумности, добросовестности) воплощает в себе аксиологическое (ценностное) начало в праве. Наибольшее значение этот принцип играет в англо-саксонской правовой системе, где даже сама концепция процедурных принципов именуется «естественной справедливостью» (natural justice). Однако и в романо-германской правовой системе принцип справедливости, по определению гораздо менее формализуемый, нежели принцип законности, играет поистине выдающуюся роль. В российском праве последний упомянут в гражданском законодательстве (например, согласно п. 2 ст. 6 ГК РФ, «при невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права) и *требований добросовестности, разумности и справедливости*»). Несмотря на то что российское административное законодательство избегает таких формулировок, судебная практика исходит из того, что данный принцип является конституционным, а значит, общеправовым<sup>50</sup>.

Конечно, решение вопроса о том, какие правила, действия, акты являются справедливыми, разумными и добросовестными, в каждом конкретном случае осуществляется уполномоченным административным органом, также судом с учетом всех обстоятельств дела. Заранее формализовать названные критерии юридически не возможно, действие принципа справедливости по определению подразумевает дискрецию уполномоченного органа.

### 1.3. *Принцип пропорциональности (соразмерности)*.

Данный принцип зародился в германском правопорядке, со временем приобрел универсальное, общеправовое значение не только для германского права, но и многих европейских правовых систем<sup>51</sup>. Тест на пропорциональность включает в себя три критерия: во-первых, средство, предназначенное для достижения цели публичной администрации, должно подходить для достижения этой цели (уместность); во-вторых, из всех подходящих должно быть выбрано то средство, которое в наименьшей степени ограничивает право частного лица (необходимость); в-третьих, ущерб частному лицу от ограничения его права должен быть пропорционален выгоде публичной администрации в отношении достижения поставленной цели (пропорциональность в узком смысле)<sup>52</sup>. Принцип соразмерности применяется только в тех случаях, когда законодательство допускает административное усмотрение.

<sup>49</sup> Рос. газета. 2008. 30 дек.

<sup>50</sup> См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П, 19 января 2016 г. № 2-П; определения от 23 июня 2016 г. № 1387-О, 7 июля 2016 г. № 1428-О, 19 июля 2016 г. № 1460-О ; и др.

<sup>51</sup> См.: *Богданди А. фон, Хубер П. М.* Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест Публичного Права. 2014. № 1 (3). С. 46.

<sup>52</sup> См.: *Моше Козн-Элия, Иддо Порат.* Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность : исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3 (82). С. 61.

Данный принцип имеет конституционную основу в Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом *только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*». Однако в основном этот принцип применяется не столько в позитивных административных процедурах, сколько в охранительных, юрисдикционных, например при решении вопросов депортации, административном выдворении иностранных граждан. Научная же доктрина данного принципа находится пока в зачаточном состоянии<sup>53</sup>.

2. Второй блок принципов – это *принципы административного процесса* (объективность и беспристрастность рассмотрения и разрешения дела, принцип государственного языка, гласность, оперативность и экономичность, обеспечение права на защиту и т. д.). Все они актуальны и для административных процедур, с определенными уточнениями.

Так, принцип гласности в судебном процессе означает открытость судебного заседания для любых третьих лиц, даже если принимаемое судебное решение никак не повлияет на их правовой статус. Естественно, открытость судебного процесса не является абсолютной; она ограничивается в случаях, когда имеет место рассмотрение дела, связанного с охраняемой законом тайной (государственной, коммерческой, медицинской и т. д.), также в иных случаях, когда это необходимо для защиты прав и законных интересов ее участников. Административные процедуры изначально более «закрыты»; по общему правилу участие в них принимают только лица, имеющие правовой интерес в разрешении дела. Исключением являются процедуры с публичными слушаниями, здесь присутствовать могут любые граждане.

### 3. *Принципы собственно административных процедур.*

Законодательство зарубежных стран, также научная доктрина выделяют различные наборы таких принципов. Кратко охарактеризуем самые распространенные, общепризнанные из них.

3.1. *Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями* (запрет сверхформализма).

Данный принцип означает следующее. Административному органу, должностному лицу запрещается обременять граждан (организаций) обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, если административное дело может быть рассмотрено без их соблюдения (естественно, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом). У этого принципа есть множество чисто процедурных аспектов. Так, на этапе возбуждения процедуры не допускается отказ в принятии документов лишь в связи с явными и исправимыми ошибками в них. В слу-

---

<sup>53</sup> См.: Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Рос. правосудие. 2009. № 12. С. 47–56; Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Рос. юрид. журнал. 2011. № 4. С. 51–59.



чае подачи документов неуполномоченному лицу последнее, по общему правилу, должно самостоятельно перенаправить его в компетентный орган (а не возвращать заявителю). Недопустим отказ в принятии документов, рассмотрении дела лишь по причине легкоустранимых ошибок. Наконец, главный вывод из этого принципа заключается в том, что отказ в удовлетворении заявления (как вариант – принятие иного неблагоприятного акта) недопустим ввиду только формальных нарушений административной процедуры.

К сожалению, данный принцип с большим трудом внедряется в практику российского публичного управления, особенно в сфере контроля и надзора. Так, нередко контрольные органы отказывают в выдаче необходимого документа (например, аккредитации) ввиду самых малозначительных нарушений. В то время как с точки зрения названного принципа они должны были бы проигнорировать формальные недостатки, в случае же когда последние имеют существенное значение – оказать содействие невластным участникам в их исправлении. Впрочем, можно отметить и некоторые позитивные сдвиги в отечественном законодательстве по данному вопросу. Так, согласно ст. 7 Закона о публичных услугах предоставляющие такие услуги государственные и муниципальные органы не вправе требовать от заявителя:

1) представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг;

2) представления документов и информации, которые находятся в соответствии с законодательством в распоряжении органов и организаций, предоставляющих публичные услуги;

3) осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации (если иное прямо не предусмотрено законом).

В рамках данного принципа административных процедур мы видим опосредованное действие общеправовых принципов справедливости (разумности), пропорциональности (соразмерности), а также процессуального принципа объективной истины.

### 3.2. Принцип запрета злоупотребления правами.

Принципы запрета злоупотребления правами и запрета злоупотребления формальными требованиями можно рассматривать как общее и частное. Действие этого принципа распространяется не только на публичную администрацию, но и на иных участников административной процедуры. В данном случае речь идет не о классическом правонарушении, но о более «тонкой» девиации. Субъект использует предоставленную законом правовую возможность, однако делает это недобросовестно<sup>54</sup>. Общее последствие нару-

<sup>54</sup> Категория злоупотребления правами наиболее разработана в российском гражданском праве. Полагаем, что основные положения гражданского законодательства, доктрины и судебной практики вполне применимы и к сфере публичного права. Так, согласно определению Верховного Суда РФ от 14 июня 2016 г. № 52-КГ 16-4 «под злоупотреблением правом понимается поведение управомоченного лица по осуществлению принадлежа-

шения такого запрета – отказ лицу в удовлетворении предоставленных правовой нормой возможностей. Перечислим чисто «процедурные» варианты последствий, выработанные судебным процессуальным законодательством и практикой его применения:

- 1) отказ в удовлетворении требования;
- 2) переложение расходов на недобросовестное лицо;
- 3) отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования;
- 4) отказ инстанцией, рассматривающей жалобу, в принятии новых доказательств, если таковые намеренно не представлялись участником при рассмотрении дела первой инстанцией.

Добросовестность, как и законность, – общеправовое требование, которое распространяется как на публичную администрацию, так и на невластных участников административных процедур. В российском административном праве этот принцип не является достаточно развитым. В качестве исключения можно назвать норму ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан)<sup>55</sup>: «Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом».

### 3.3. Принцип охраны доверия (защиты законных ожиданий).

Законные ожидания – феномен, давно известный немецкому публичному праву<sup>56</sup>. Он получил развитие в XIX в. в практике Высшего Административного Суда Пруссии<sup>57</sup>. Принцип запрета нарушения законных ожиданий состоит в том, что лицо, права которого затронуты решением, не должно страдать от внезапного изменения мнения или политики государственного органа, права такого лица должны быть компенсированы. Доктрина законных ожиданий действует в ситуации, когда наличная правовая норма, предшествующая административная практика или иные обстоятельства (например, обещание органа) позволяли добросовестному лицу рассчитывать на опреде-

---

щего ему права, сопряженное с нарушением установленных...пределов осуществления...прав, осуществляемое с незаконной целью или незаконными средствами, нарушающее при этом права и законные интересы других лиц и причиняющее им вред или создающее для этого условия. Под злоупотреблением субъективным правом следует понимать любые негативные последствия, явившиеся прямым или косвенным результатом осуществления субъективного права».

<sup>55</sup> Рос. газета. 2006. 5 мая.

<sup>56</sup> См.: *Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Oxford, 2000. P. XI.

<sup>57</sup> См.: *Singh M. P. German Administrative Law in Common Law Perspective*. N.Y., 2001. P. 150–161.

ленные правовые последствия<sup>58</sup>. Наиболее ярко этот принцип проявляется при отмене по инициативе самой публичной администрации уже принятого административного акта. Германское законодательство исходит из того, что условия и последствия отмены зависят от видов административных актов. Проще всего отменить незаконный и неблагоприятный для адресата административный акт, наоборот, максимально строгие требования установлены для отмены законных благоприятных административных актов. К сожалению, российское законодательство не устанавливает ни общих положений об охране законных ожиданий, ни частных – об отмене принятых административных актов. Судебная же практика, как будет показано ниже, по данному вопросу носит противоречивый характер.

#### 3.4. Принцип единообразного применения права.

Данный принцип проистекает из принципа законности, запрета злоупотребления полномочиями, а также из принципа охраны доверия. Суть его сводится к тому, что должностные лица обязаны проявлять равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам и индивидуальный подход к существенно различным обстоятельствам. Более того, складывающаяся в государственных органах практика должна носить стабильный характер, отклонения от наработанных алгоритмов должны быть обоснованными.

Полагаем, одним из проявлений действия данного принципа в российском административном праве является феномен инструктивных писем различных исполнительных органов. Такие документы формально должны носить рекомендательный характер (хотя нередко фактически устанавливают нормы права), обобщают сложившуюся административную практику и служат ориентиром как для должностных лиц, так и для граждан (организаций).

#### 3.5. Презумпция достоверности.

Данная презумпция проистекает из более общей – презумпции добросовестности невластных участников административных процедур. Ее значение заключается в том, что представленные участниками процедуры документы, иные сведения и материалы считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное. При наличии же обоснованных сомнений в подлинности представленных документов административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно и за свой счет проверять подлинность последних. В то же время данная презумпция дополняется правилами об ответственности недобросовестных лиц за предоставление заведомо ложных документов (сведений, материалов).

3.6. С презумпцией достоверности тесно связан принцип *толкования права в пользу заинтересованных невластных лиц*.

В соответствии с данным принципом любые сомнения, противоречия и неясности нормативных правовых актов, возникающие в ходе административной процедуры, толкуются в пользу заинтересованных лиц, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Данное правило, особенно

<sup>58</sup> См.: Мельничук Г. В. Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии // Законодательство. 2011. № 10. С. 88.

важное в случае пробелов и коллизий в законодательстве<sup>59</sup>, нашло свое закрепление в российском налоговом праве. Согласно ч. 7 ст. 3 НК РФ, все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

### 3.7. Принцип охвата большего меньшим.

Данный принцип сравнительно локален, является частным случаем принципа запрета сверхформализма (и, отчасти, презумпции достоверности). В соответствии с ним административный орган, должностное лицо не вправе требовать от участников административной процедуры совершения действий, которые уже были совершены ими в рамках других действий. Если документы (сведения), представленные административному органу (должностному лицу), подтверждают содержание других необходимых документов (сведений), последние не могут быть дополнительно истребованы. Наконец, если представленное административным органом (должностным лицом) разрешение содержательно включает в себя также другие разрешения, последние предполагаются предоставленными.

Ярким примером действия данного принципа в германском законодательстве может служить постановление об утверждении плана. Согласно ст. 75 ЗАП ФРГ 1976 г., таковое является итоговым административным актом, комплексно регулирующим все вопросы, связанные с реализацией проекта. Следовательно, дополнительные разрешения (лицензии, согласования, одобрения и т. п.) не нужны. В российском административном праве данный принцип постепенно внедряется. Так, большим шагом вперед стало установление в многочисленных административных регламентах исчерпывающих перечней необходимых для возбуждения административной процедуры и разрешения дела документов. Здесь же можно напомнить о запрете на истребование от граждан документов, находящихся в базах данных административных органов. Как результат, устанавливается «иерархия» документов, по общему правилу, более недопустимо истребовать «уточняющие» их материалы. Однако сам институт «комплексных» административных процедур и административных актов, объединяющих «мелкие» составляющие в более крупные, в российском административном праве, к сожалению, не развит.

Подчеркнем: вышеперечисленные принципы административных процедур до сих пор не имеют надежного правового основания в российском административном законодательстве. Пробелы и дефекты нормотворчества приходится восполнять судебной практике. Однако таковая далеко не всегда справляется с этой задачей.

Продемонстрируем тезис на примере сноса коммерческих киосков в г. Москве в 2015–2016 гг.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ<sup>60</sup> в ст. 222 ГК РФ был введен п. 4, наделивший органы местного самоуправления полномочием

---

<sup>59</sup> См.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан... С. 422 (автор параграфа – И. М. Цай).

<sup>60</sup> Рос. газета. 2015. 16 июля.

принимать решение о сносе самовольной постройки в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если такой земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения. На основании п. 4 ст. 222 ГК РФ правительство Москвы приняло постановление от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», в соответствии с которым в Москве начался принудительный снос объектов коммерческой недвижимости (в том числе киосков). На момент работы над этим текстом процесс сноса продолжался, так же как и судебные споры по его поводу. Однако, по крайней мере, начальная волна заявлений об оспаривании законности выданных предписаний (т. е. административных актов) о сносе арбитражными судами оставались без удовлетворения в первой и второй инстанциях<sup>61</sup>.

В данной ситуации мы видим «столкновение» принципов законности и справедливости (последний проявляет себя в виде принципа охраны доверия). Действительно, формально-юридически публичная администрация действует законно, так как реализует полномочия, предоставленные нормой ГК РФ. Однако сносимые объекты являлись не просто самовольными (возведенными незаконно) постройками. На многие из них в установленном законодательством порядке были зарегистрированы права собственности (нередко – еще в 1990-х гг.). Примечательны аргументы судов. Отказывая в удовлетворении требований, они зачастую апеллировали к практике еще Высшего Арбитражного Суда РФ, исходившей из того, что наличие государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении иска о сносе этого объекта как самовольной постройки, поскольку государственная регистрация прав на недвижимость и совершаемых в отношении нее сделок в ЕГРП носит не правоустанавливающий, не распорядительный, а правоподтверждающий характер<sup>62</sup>. Думается, данное суждение крайне спорно с точки зрения принципов административных процедур. Согласно ст. 13 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>63</sup>, в рамках процедуры регистрации осуществляется правовая экспертиза представленных

<sup>61</sup> См., например, решение Арбитражного суда г. Москвы от 4 мая 2016 г. по делу № А40-252391/15, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2016 г. № 09АП-30565/2016 по делу № А40-252391/15; решение Арбитражного суда г. Москвы от 23 марта 2016 г. по делу № А40-3450/16, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11 июля 2016 г. № 09АП-24693/2016-АК по делу № А40-3450/16; решение Арбитражного суда г. Москвы от 11 апреля 2016 г. по делу № А40-4524/2016 (72-88), постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 июля 2016 г. № 09АП-27077/2016 по делу № А40-4524/2016.

<sup>62</sup> Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации : информ. письмо Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2010 г. № 143.

<sup>63</sup> Рос. газета. 1997. 30 июля.

документов. Возможно, регистрирующие органы не проводили экспертизы административных актов муниципальных органов, послуживших основанием для регистрации прав на такие объекты недвижимости. Однако, если регистрирующие органы исходили из принципа доверия к административным актам других органов, то было бы странно отказывать в таком доверии адресатам административных актов. Более того, здесь имеет место цепочка административных процедур и актов: сначала лица получали разрешительные документы, а затем – свидетельства о регистрации прав. Невластный субъект вправе рассчитывать на защиту «двойного» доверия, по поводу обеих групп административных актов. Конечно, данный принцип имеет свои границы. Выявление факта недобросовестности со стороны адресата административного решения, злоупотреблений (или тем более совершения коррупционных правонарушений) автоматически «обнуляет» принцип защиты законных ожиданий<sup>64</sup>. Однако в описанных случаях такие факты установлены не были.

Таким образом, в настоящее время российское законодательство и судебная практика далеко не всегда признают и реализуют основополагающие принципы административных процедур, что является крайне негативным обстоятельством, в том числе с точки зрения стабильности отечественного правопорядка.

4. Наряду с вышеперечисленными принципами в европейских правовых системах под влиянием концепции «доброго (хорошего) управления» (good administration) стали вырабатываться *дополнительные принципы и процедурные гарантии прав невластных субъектов*. В качестве «традиционных» и наиболее распространенных перечислим следующие:

- 1) рассмотрение дела честно и беспристрастно в разумные сроки;
- 2) право быть выслушанным перед принятием акта, могущего повлечь неблагоприятные последствия для лица;
- 3) право доступа к делу, в случае если применяемая мера может повлиять на правовой статус лица;
- 4) обязанность мотивировать в письменном виде принимаемые решения;
- 5) право на доступ к документам;
- 6) запрет дискриминации;
- 7) обязанность сервисориентированности;
- 8) обязанность указывать средства правовой защиты лицам, имеющим право на обжалование;
- 9) обязанность уведомлять лиц о принимаемом решении;
- 10) обязанность документирования, учета, протоколирования процедур (а также некоторые иные)<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Такая судебная практика имеется: Постановление федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 августа 2013 г. по делу № А63-9546/2011 ; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2, утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 6 июля 2016.

<sup>65</sup> См.: *Давыдов К. В.* Принципы административных процедур : сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34). С. 30 и далее.

Насколько эти процедурные гарантии актуальны для российского административного права?

Как ни парадоксально, в настоящее время в российском административном праве именно охранительные процедуры ближе всего к стандартам «добротного управления». В соответствии с КоАП РФ у участников производства по делам об административных правонарушениях есть право быть выслушанным, на извещение, на доступ к материалам дела, на обоснованное решение и т. д. Позитивные процедуры в данном вопросе существенно уступают юрисдикционным. Например, требование об обосновании закрепляется, как правило, в отношении неблагоприятных (обременительных для адресата) неюрисдикционных административных актов. В основном речь идет о случаях, когда административные органы, должностные лица отказывают заявителям в удовлетворении их требований<sup>66</sup>. В случае же с правом быть выслушанным ситуация сложнее. Данное правило ярче всего проявляется в формальных процедурах с публичными слушаниями. В части публичных слушаний российский законодатель, как уже было показано выше, пусть с переменным успехом, но всё же стремится к зарубежной модели. Однако подавляющая масса российских «неформальных» процедур фактически такую важнейшую гарантию за участниками административных процедур совершенно не признает.

Следовательно, отсутствие в Российской Федерации нормативно закреплённого перечня административных процедур и разработанной доктрины деформирует законодательство о публичном управлении, а также административную и судебную практику.

#### § 4. Стадии административных процедур

Содержание, внутреннюю структуру административных процедур можно раскрывать с различных позиций. Так, Э. Шмидт-Ассманн, анализируя европейские модели административных процедур, выделяет следующие их «стадии» и «элементы»: публичные слушания, представление данных, консультации, обмен информацией, сбор доказательств, инструменты и механизмы разъяснения, согласования и принятия решения<sup>67</sup>. Нетрудно заметить, что здесь речь идет в первую очередь о процедурных гарантиях прав невластных субъектов, условий принятия законных и обоснованных административных актов.

<sup>66</sup> См., например, ст. 29 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», ст. 14 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Причем в последнем законе даже это правило носит усеченный характер. Например, в отношении отказа в переоформлении лицензии (ст. 18 закона) требование об обосновании не устанавливается.

<sup>67</sup> См.: *Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law // Transforming Administrative Procedure / Barnes J. (ed). Sevilla, 2008. P. 49.*

Однако с точки зрения российской теории административного права структуру административной процедуры целесообразнее раскрывать через стадии. *Стадия процедуры* – это ее этап, характеризующийся определенным набором субъектов, процедурных действий, охваченных единой юридической целью, и завершающийся определенным правовым результатом. Как уже отмечалось, стадийность является одним из фундаментальных свойств административной процедуры, отражающим ее упорядочивающий, последовательный характер. В научной и учебной литературе выделяют следующие «классические» общие стадии административного процесса:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу;
- 5) пересмотр решения по административному делу<sup>68</sup>.

Данная система стадий вполне применима к административным процедурам (разве что стадии рассмотрения дела и принятия решения, ввиду их чрезвычайно тесной связанности, можно объединить). Также поясним термин «административное дело». Последний широко применяется (но не поясняется) в законодательстве об административной ответственности (КоАП РФ). Российское законодательство об административных процедурах такого понятия не использует (хотя в некоторых зарубежных правовых порядках последнее применяется довольно широко). В научной доктрине «административное дело» раскрывается в первую очередь как *отнесенный к компетенции публичной администрации вопрос, посредством разрешения которого органы государственного управления устанавливают права и обязанности невластных субъектов*<sup>69</sup>. Также административное дело можно рассматривать в объективном смысле – как совокупность документов, иных материалов, содержащих информацию по рассматриваемому вопросу. Таким образом, если «административное дело» по смыслу КоАП РФ – это вопрос (и материалы) о привлечении лица к административной ответственности или освобождении от нее, – то в позитивном законодательстве делом является *управленческий бесконфликтный вопрос, разрешаемый публичной администрацией в рамках административной процедуры, создающий права и обязанности для его участников и отраженный в соответствующих материалах*.

1. *Стадия возбуждения административной процедуры* (административного дела).

Это первая и обязательная стадия, с которой начинается течение административного процедурного правоотношения. Административная процедура возбуждается либо по инициативе самой публичной администрации (ex officio), либо по обращениям невластных лиц. Как отмечает Я. Цико, данный этап влечет следующие правовые последствия:

- 1) начинается административная процедура;

---

<sup>68</sup> См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2008. С. 237.

<sup>69</sup> Обзор различных позиций по данному вопросу см.: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 400–401.



2) граждане обретают статус участников, которые имеют соответствующие процедурные права;

3) во избежание дублирования одно и то же дело не может быть предметом другой административной процедуры<sup>70</sup>.

На данном этапе проявляются юридические факты, играющие важную роль в дальнейшем развитии процедуры. Также здесь может осуществляться сбор доказательств, обосновывающих позицию публичной администрации или невластного субъекта. Последнее особенно ярко видно в процедурах, возбуждаемых по инициативе граждан (организаций). Анализ Закона об обращениях граждан позволяет сделать вывод о том, что процедура рассмотрения обращения гражданина (организации) может быть инициирована одним лишь обращением. Дальнейший сбор материалов может осуществляться административным органом, должностным лицом, рассматривающими обращение. Однако специальное законодательство (о регистрации, лицензировании и т. д.) требует от заявителя представить определенный набор документов, минимально необходимых для принятия итогового решения.

Правовой режим возбуждения зависит от его основания. Если процедура начинается по инициативе административного органа, законодательство предъявляет строгие требования и к форме, и к обоснованию соответствующего промежуточного административного акта. Так, согласно Закону о защите прав юридических лиц, внеплановая проверка проводится лишь при наличии определенных оснований (например, жалобы лица, чьи права были нарушены), также на основе специального акта руководителя контрольного органа, который, как правило, подлежит согласованию с органами прокуратуры. Принцип законности (даже – формализма) здесь играет определяющую роль. Совсем иная ситуация складывается при возбуждении процедуры по инициативе невластных субъектов. Дело в том, что как зарубежное, так и российское законодательство по общему правилу презюмирует юридическую неграмотность заявителей. Поэтому на этапе возбуждения такой процедуры особую роль приобретает принцип запрета сверхформализма. Следовательно, здесь устанавливаются минимальные требования к самому обращению. Согласно ч. 1 ст. 7 Закона об обращениях граждан гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает: адресат (либо наименование государственного, муниципального органа, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица), свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации и, конечно, суть своего обращения, также личную подпись и дату. Минимальные требования к форме означают, что по общему правилу любое обращение подлежит рассмотрению (ст. 9 закона). Однако, даже если публичная администрация не обязана давать ответ по существу (например, в отношении содержащих нецензурную

<sup>70</sup> См.: Цико Я. Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 363.

брань обращений, по ст. 11 закона), принять, зарегистрировать обращение и начать процедуру его рассмотрения она все же обязана без исключений.

Отметим, что специальное законодательство, устанавливая критерии отказа в удовлетворении заявления (например, ввиду неполноты представленных документов), как правило, не содержит формальных, бюрократических препятствий для принятия первичного пакета документов (а значит, возбуждения процедуры). Так, согласно ч. 14–15 ст. 18 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости)<sup>71</sup> отказ в приеме заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов не допускается, за исключением единственного случая: когда не может быть установлена личность заявителя (в том числе по причине того, что такое лицо отказалось предъявить удостоверяющий личность документ). Впрочем, в ряде случаев, с одной стороны, разумно предположить минимальную юридическую осведомленность заявителя, а с другой – сэкономить ресурсы публичной администрации, дабы не возбуждать процедуру «вхолостую». Так, согласно ч. 8–9 ст. 13 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании)<sup>72</sup>, в случае если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением установленных требований, а также при неполноте пакета документов, лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня приема заявления вручает (направляет) заявителю уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов; в случае неустранения нарушения принимается решение о возврате заявления.

Еще одним примером облегчения формы и усиления принципа запрета сверхформализма является алгоритм действий публичной администрации в случае, если обращение подано с нарушением установленных требований, в том числе в неуполномоченный на рассмотрение соответствующего административного дела государственный (муниципальный) орган. В принципе, здесь возможны два варианта: активные действия публичной администрации по исправлению ошибки заявителя (в том числе переадресация обращения в уполномоченный орган с уведомлением об этом заявителя) или приостановление этапа возбуждения процедуры, также отказ в возбуждении процедуры. Очевидно, что оба подхода применимы, а выбор конкретного зависит от специфики правоотношения. Российское административное законодательство в качестве общего правила устанавливает норму о переадресации неподведомственного обращения (ч. 3–4 ст. 8 Закона об обращениях граждан<sup>73</sup>).

---

<sup>71</sup> Рос. газета. 2015. 17 июля.

<sup>72</sup> Там же. 2011. 6 мая.

<sup>73</sup> Похожие нормы содержатся и в других презюмирующих юридическую неграмотность заявителей законах (см., например, ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на терри-

Отметим любопытный парадокс: стадия возбуждения – один из немногих традиционно подробно регламентированных в российском административном праве этапов административной процедуры. Полагаем, это обусловлено усеченным характером отечественной стадии рассмотрения дела. Ведь в ситуации, когда дело рассматривается, а итоговое решение принимается в инквизиционном режиме, единственная возможность для граждан и организаций осуществить «полноценное» взаимодействие с уполномоченным органом (должностным лицом) заключается в том, чтобы максимально использовать правовые возможности именно стадии возбуждения. Хотя закон о порядке рассмотрения обращений граждан оставляет за государственными органами активную роль (в том числе в истребовании необходимых материалов), но специальное законодательство (по государственным услугам, лицензированию, аккредитации, регистрации и т. д.) по сути исходит из повышенных требований к юридической грамотности заявителей. Это означает, что в специальных процедурах весь необходимый пакет документов должен быть представлен именно на стадии возбуждения административного дела. Малейшая ошибка, по общему правилу, не будет исправляться в дальнейшем в ходе административной процедуры и повлечет отказ в удовлетворении заявления. Редкие скромные процедурные гарантии (вроде ст. 13 Закона о лицензировании) лишь подчеркивают справедливость этого вывода: ведь приостановление возбуждения процедуры связано с исправлением формальных дефектов (неполнота перечня документов, ошибок в самом заявлении). Содержательная их дефектность будет неустранима в условиях инквизиционной процедуры. Подобная «закрытость», «жесткость» и невосприимчивость российской административной процедуры к исправлению дефектов грубо и явно противоречат принципам административных процедур и современным процедурным концепциям «доброго управления» и «естественной справедливости».

## *2. Стадия рассмотрения административного дела и принятия итогового решения.*

Это вторая, обязательная и центральная стадия процедуры, задача которой заключается во всестороннем, полном и объективном изучении всех имеющих юридическое значение обстоятельств дела, а также в принятии законного, обоснованного и целесообразного итогового административного акта. Именно на этой стадии происходят выявление подлежащих применению правовых норм, сбор и проверка имеющихся документов, а участники административной процедуры должны иметь возможности для реализации своего права.

Сроки административных процедур – это в первую очередь сроки рассмотрения дела. В западных правовых порядках такие общие сроки определяются по-разному: испанское законодательство говорит о трех месяцах, итальян-

---

ториях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Рос. газета. 2016. 2 мая).

ское – о 90 днях, сербское – о 30 днях (а в случае необходимости специального расследования – о 90 днях)<sup>74</sup>.

Российский закон об обращениях граждан устанавливает общий срок в 30 дней (с возможностью продления на аналогичный период), специальное законодательство устанавливает особые сроки.

Законодательство об административных процедурах различных зарубежных государств выделяет следующих участников стадии рассмотрения дела:

1) собственно публичную администрацию, наделенную полномочиями по разрешению рассматриваемого вопроса;

2) адресата административного акта, а также третьих лиц, не являющихся непосредственно адресатами, однако на правовой статус которых может повлиять принимаемый административный акт;

3) иные, вспомогательные участники процедуры (переводчики, эксперты и т. д.).

Публичная администрация играет активную роль (очевидно, это обусловлено самой природой публичных отношений; роль суда в административном процессе также традиционно активна): не только рассматривает представленные доказательства, но и запрашивает иные необходимые, по ее мнению, материалы, помогает заявителю скорректировать правовую позицию, а затем принимает итоговый административный акт. Естественно, властный государственный (муниципальный) орган, должностное лицо должны быть беспристрастны. Гарантией обеспечения беспристрастности выступает в том числе институт отвода (самоотвода).

Участники административной процедуры (в процессуальных судебных кодексах аналогичные субъекты именуются «лицами, участвующими в деле») наделены юридическим интересом в разрешении административного дела. Это значит, что будущий административный акт впоследствии может создать для них права и/или обязанности (также изменить, прекратить таковые). Соответственно, объем процедурных прав и гарантий таких лиц максимален: право на представление материалов, документов, право на участие в их изучении, право на ходатайства и отводы, право на представление своей позиции по административному делу («право быть выслушанным»), право на уведомление о принятом административном акте, наконец, право на обжалование последнего. Вспомогательные участники привлекаются по мере необходимости, набор их прав и обязанностей обусловлен ролью в административной процедуре. Например, эксперт, обладая компетентностью по определенным, требующим специальных познаний вопросам, вправе знакомиться с материалами дела, но лишь в части, необходимой для составления экспертного заключения.

Российское законодательство закрепляет иную модель. Роль публичной администрации зависит от вида административной процедуры. В административных процедурах, возбуждаемых по инициативе органа публичной власти, должностного лица, активность властного субъекта максимальна (речь идет, конечно, в первую очередь, о контрольно-надзорных процедурах). Причем такая активность ничего хорошего адресату будущего адми-

---

<sup>74</sup> См.: Codification of Administrative Procedure / Auby J.-B. (ed.), 2013. P. 24.

нистративного акта не сулит, здесь задача заключается в максимально полной проверке степени соблюдения требований законодательства. Наоборот, в правопредоставительных процедурах (возбуждаемых по инициативе граждан, организаций) публичная администрация не играет такой «репрессивной» роли.

Уровень активности же публичной администрации также зависит от специфики такой процедуры. Например, закон об обращениях граждан предусматривает возможность активного сбора документов публичной администрацией. Однако в специальном (лицензионном, регистрационном и т. д.) законодательстве орган публичной власти занимает более «отстраненную» позицию, изучая только представленные материалы. Исключение здесь составляют документы и информация, которые в силу прямого предписания законодательства должны находиться в базах данных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В последнем случае истребование материалов от граждан (организаций) незаконно; таковые представляются рассматривающему административное дело административному органу, должностному лицу органами, владеющими базами данных, в порядке межведомственного взаимодействия.

Примечательно, что в многочисленных российских законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, содержащих различные административные процедуры, не устанавливаются правила по обеспечению беспристрастности публичной администрации. Некоторые (пока довольно односторонние) попытки предпринимаются в законодательстве о государственной гражданской службе. Речь идет в первую очередь о так называемом «конфликте интересов». Запрет на совершение каких-либо юридически значимых действий государственным служащим в ситуации, когда таковые могут принести ему неправомерную материальную или нематериальную выгоду, первоначально был закреплен в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>75</sup>, однако реально стал внедряться в управленческую практику не ранее 2008–2009 г. В настоящее время таковой распространяется не только на государственных и муниципальных служащих, но и, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>76</sup>, на работников иных организаций, реализующих публичные функции. Его нарушение, при отсутствии признаков состава преступления, влечет дисциплинарную ответственность в виде увольнения, а суды постепенно нарабатывают практику по этой категории дел<sup>77</sup>. Однако вряд ли данные нормы следует считать панацеей хотя бы потому, что пристрастность должностного лица может носить не только корыстный характер. К тому же процедуры

<sup>75</sup> Рос. газета. 2004. 31 июля.

<sup>76</sup> Там же. 2008. 30 дек.

<sup>77</sup> Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

разрешения конфликта являются внутриаппаратными. Лишать участников административной процедуры права на отвод – еще один ошибочный ход российского законодателя.

Одно из ключевых прав участников административной процедуры – право на участие в рассмотрении административного дела. Как уже отмечалось выше, объем и условия реализации этого процедурного права зависит от вида процедуры. В нормотворческих, правоприменительных охранительных процедурах, также формальных позитивных правоприменительных процедурах роль невластных участников проявлялась весьма ярко. В целом это актуально и для российского законодательства. Однако в случае «обычных» правоприменительных позитивных процедур ситуация складывается иначе. Некое гипотетическое упоминание о возможности привлечения заявителя к процедуре рассмотрения его обращения содержится в ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан)<sup>78</sup>, однако механизмы ее реализации не закрепляются. Специальное законодательство обходит этот вопрос стороной.

Повторим: отсутствие правил об участии невластных лиц в рассмотрении позитивных административных дел позволяет сделать вывод о том, что данная – важнейшая(!) – стадия российской неформальной административной процедуры носит внутриаппаратный характер. С точки зрения модели внешнеуправленческой процедуры стадия рассмотрения дела попросту отсутствует. Конечно, в российском законодательстве предпринимаются попытки по «сглаживанию» остроты названного пробела. Так, известную позитивную функцию выполняет институт приостановления административной процедуры рассмотрения дела. Например, согласно ст. 26, 29 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>79</sup>, в случае если, например, представленные документы не являются подлинными или сведения, содержащиеся в них, недостоверны, уполномоченный орган приостанавливает процедуру регистрации или кадастрового учета, с обоснованным уведомлением об этом заявителя. Отметим: данный механизм безусловно целесообразен, но не является панацеей, так как приостановление, например, действия уже выданных разрешений (лицензий, аккредитаций и т. д.) сопряжено с весьма существенными ограничениями правового статуса адресата такого принятого заочно решения (гораздо более болезненными, нежели это имеет место в учетно-регистрационных процедурах).

Также можно вспомнить о процедурных гарантиях Закона о защите прав юридических лиц, предоставляющих, например, представителям проверяемых организаций возможность присутствовать при проводимых в рамках проверки мероприятиях, знакомиться с итоговым актом проверки и т. д. Безусловно, названные нормы существенно «облагородили» российский институт контрольно-надзорных процедур. Однако и эти гарантии не устраняют общего дефекта. Дело не только в том, что процедурные гарантии названного закона не являются универсальными даже для всех процедур государ-

---

<sup>78</sup> Рос. газета. 2006. 5 мая.

<sup>79</sup> Рос. газета. 2015. 17 июля.

ственного и муниципального контроля (в ст. 1 закона установлен обширный перечень исключений из предмета закона). Основная проблема заключается в том, что процедуры контроля (надзора) нередко сопряжены с иными процедурами. Так, проверка вуза в случае выявления нарушений требований законодательства может повлечь, например, приостановление действия аккредитации. А процедура такого приостановления носит инквизиционный характер, адресат будущего акта (в данном случае – вуз) не имеет права представить и защитить свою позицию перед административным органом, дополнить пакет документов (по сравнению с тем набором материалов, что был сформирован на момент окончания соответствующей проверки). Поэтому даже самые «открытые» процедуры контроля (надзора) выступают лишь способом возбуждения иных процедур, лишенных даже намека на демократизм (и, добавим, гуманизм).

В рамках стадии рассмотрения дела также весьма наглядно проявляется сложная структура административной процедуры, в которой нередко переплетаются отношения не только между публичной администрацией и невластными участниками процедуры (внешнеуправленческий элемент), но и между различными административными органами, должностными лицами (внутриаппаратный элемент). Здесь исключительно важно правильно расставить приоритеты. Очевидно, что значение внешнеуправленческих компонентов должно превалировать над внутриаппаратными. В российском законодательстве начинают предприниматься первые шаги в верном направлении. Так, согласно ч. 6 ст. 7<sup>1</sup> Закона о публичных услугах, непредставление (несвоевременное представление) органом или организацией по межведомственному запросу документов и информации не может являться основанием для отказа в предоставлении заявителю государственной или муниципальной услуги.

Стадия рассмотрения административного дела завершается, как правило, принятием итогового административного акта. Законодательство об административных процедурах зарубежных стран в большинстве случаев подробно регулирует вопросы принятия административного акта (в отличие от российского административного права). Конечным этапом данной стадии следует признать действия по уведомлению адресата о принятом административном акте. Способы уведомления могут быть различными (вплоть до публичного объявления в СМИ в той или иной местности). Правовое значение уведомления заключается в том, что оно является условием начала действия административного акта. Так, согласно ч. 1 ст. 43 ЗАП ФРГ 1976 г., административный акт вступает в силу в отношении лиц, которым он предназначен либо интересы которых он затрагивает, с момента его объявления указанным лицам; административный акт действителен в том его содержании, в каком он был объявлен. Данная процедура в Германии регулируется самостоятельным нормативным актом – Законом 2005 г. «О доставке административных решений»<sup>80</sup>.

Российское законодательство по данному вопросу носит «лоскутный» характер. В отдельных нормативных актах можно встретить те или иные

<sup>80</sup> См.: Административно-процессуальное право Германии... С. 193–201.

разрозненные правила. Например, в п. 4 ст. 222 ГК РФ предусмотрена возможность, в случае если лицо, осуществившее самовольную постройку, не выявлено, публичного извещения путем обнародования сообщения о планируемом сносе самовольной постройки (в местных официальных СМИ, сети Интернет, на информационном щите в границах соответствующего земельного участка). Однако последствия нарушения данного правила не определены. В российском административном законодательстве четкая связь между извещением адресата и вступлением административного акта в силу установлена лишь в охранительных процедурах. Согласно ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по общему правилу вступает в законную силу после истечения срока на обжалование, а срок обжалования постановления начинается течь с момента его вручения (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ). В позитивных административных процедурах правовое значение вручения административного акта либо не раскрывается, либо даже подчеркивается отсутствие самостоятельного правового значения этого действия. Например, согласно ч. 17 ст. 20, ч. 5 ст. 14 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>81</sup> решение лицензирующего органа о прекращении действия лицензии оформляется и доводится до сведения адресата в течение трех рабочих дней после дня принятия решения. При этом в ч. 18 ст. 20 закона акцентируется: действие лицензии прекращается не с момента извещения адресата, а со дня принятия решения о прекращении лицензируемого вида деятельности (либо со дня внесения соответствующих записей в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, либо со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии).

Таким образом, потенциал стадии рассмотрения позитивного административного дела и принятия административного акта в российских административных процедурах раскрыт далеко не полностью. С одной стороны, по причине ее искусственно поддерживаемого инквизиционного характера, с другой – ввиду отсутствия четких правил об административных актах.

### *3. Стадия пересмотра административного дела.*

Данная стадия носит факультативный характер. Ее главная задача состоит в исправлении допущенных публичной администрацией на предыдущих стадиях ошибок и нарушений законодательства. Возбуждается стадия пересмотра как самой публичной администрацией, так и невластными заинтересованными лицами. В первом случае речь идет о корректировке административного акта принявшим его органом, должностным лицом (как вариант – вышестоящим органом); во втором – об обжаловании.

*Пересмотр* административного акта публичной администрацией по собственной инициативе – внутриорганизационная процедура. Поэтому она не регулируется законодательством об административных процедурах. Однако в зарубежных правовых порядках здесь применяются материальные нормы законов об административных процедурах, посвященные административным актам, в том числе об условиях отмены законных и незаконных, благоприят-

---

<sup>81</sup> Рос. газета. 2011. 6 мая.



ных и неблагоприятных актов. Именно в рамках данной процедуры максимально «выпукло» проявляются роль и значение принципа охраны доверия.

*Обжалование* – внешнеуправленческий вариант процедуры пересмотра. В зарубежных правовых системах он, как правило, регулируется законами об административных процедурах. Впрочем, в германском законодательстве, ввиду того, что административное обжалование является обязательной предпосылкой обжалования судебного, данный этап процедуры регулируется в Законе ФРГ 1960 г. «Об административных судах». В российском административном праве попытка формулирования общей (рамочной) процедуры обжалования предпринята в Законе об обращениях граждан. Примечательно, что последний не содержит процедур именно обжалования. Однако на таковую распространяется общая модель процедуры рассмотрения обращения, закрепленная этим законом. Специальные положения об обжаловании содержатся во многих нормативных правовых актах (включая Закон о публичных услугах).

Объектом обжалования выступает административный акт. Европейская доктрина, законодательство и правоприменительная практика исходят из того, что обжалованию подлежат именно окончательные, итоговые (разрешающие дело по существу) административные акты. Промежуточные действия, решения, дополнительные административные акты обжалуются лишь одновременно с основным административным актом. Иное должно быть прямо предусмотрено законом. Как правило, возможно самостоятельное обжалование промежуточного акта, препятствующего дальнейшему рассмотрению дела (например, отказ в принятии документов)<sup>82</sup>.

В российском законодательстве запрет на самостоятельное обжалование промежуточных актов реализован в административном судопроизводстве. Судебная практика последовательно отстаивает данное правило (что и понятно, ведь иное привело бы к еще большей перегрузке судов)<sup>83</sup>. В случае с административным обжалованием данный вопрос российским законодательством не урегулирован. При этом в научной литературе высказывается точка зрения о допустимости внесудебного обжалования любых (в том числе промежуточных) актов, действий публичной администрации<sup>84</sup>.

*Предмет административного обжалования* – как законность, так и целесообразность административных актов (в отличие от обжалования судебного, проводящего проверку лишь законности правовых актов).

---

<sup>82</sup> Здесь можно вспомнить аналогичный подход в российском охранительном законодательстве. Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется по правилам главы 30, т. е. по общим правилам о пересмотре постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

<sup>83</sup> В качестве примера приведем оспаривание актов, принимаемых в рамках процедуры публичных слушаний. Судебная практика допускает самостоятельное обжалование не результатов публичных слушаний, а итогового административного акта органа власти. Подробнее по данному вопросу см.: Буров В. Процедура публичных слушаний. С. 6.

<sup>84</sup> См.: Лупарев Е. Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9.

Важным элементом характеристики стадии внесудебного обжалования является вопрос его соотношения с судебным оспариванием. Как отмечает Й. Дешпе, «обжалованное гражданином административное решение во многих правовых системах сначала рассматривается самим издавшим его органом (право самостоятельного изменения вынесенного решения). Такой подход имеет неоспоримые преимущества (возможность самоконтроля для органов администрации, повторного решения по существу дела, разгрузка судов) и вместе с тем содержит некоторые недостатки (запаздывающая правовая защита, иногда предвзятое отношение со стороны органа и т. д.). Ответ на вопрос, перевесят ли эти преимущества указанные недостатки, зависит не только от конкретной правовой разработки процедуры обжалования, но и от самосознания и правовой культуры должностных лиц административного органа»<sup>85</sup>.

Очевидно, что в российской правовой системе сохраняется глубокое недоверие к административным органам, их должностным лицам. Причины этого недоверия уходят корнями в советскую эпоху, в которой институт судебного обжалования административных актов по сути отсутствовал до конца 1980-х гг. Введение административной преюдиции (обязательного внесудебного обжалования перед обращением в суд) рассматривается как ущемление конституционного права на судебную защиту. Впрочем, в отдельных случаях, в качестве исключения, административная преюдиция постепенно вводится в российское публичное право, очевидно, с целью частичной разгрузки судов<sup>86</sup>. Такая сдержанность отечественного законодателя в данном вопросе заслуживает одобрения.

Сроки обжалования зависят от ряда обстоятельств. Так, Закон ФРГ 1960 г. «Об административных судах» связывает сроки, во-первых, с моментом объявления административного акта адресату (в таком случае, согласно ст. 70 закона, административный акт может быть обжалован в течение месяца со дня объявления), во-вторых, с соблюдением требований к содержанию административного акта (в нем должен быть прописан порядок его обжалования). Нарушение любого из описанных требований (т. е. неуказание порядка

---

<sup>85</sup> Дешпе Й. Некоторые вопросы в связи с реформой административного права в странах СНГ // Административная юстиция : к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конф. ... / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 26. Также по данному вопросу см.: Хартвиг М. Предварительное производство – аргументы за и против // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 338–341 ; Ксальтер Э. В. Оспаривание административного акта в досудебном порядке // Там же. С. 342–347.

<sup>86</sup> Согласно ч. 2 ст. 138 НК РФ «акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом».

обжалования, также невручение административного акта адресату) влечет продление сроков обжалования до года (ст. 58 закона)<sup>87</sup>.

Российское законодательство не содержит сроков давности для административного обжалования административного акта. Следовательно, любое действие, решение может быть обжаловано безотносительно того, когда соответствующее заинтересованное лицо узнало (или должно было узнать) о нарушении своих прав, законных интересов. Правильно ли поступает в данном случае российский законодатель? Полагаем, что ответ на этот вопрос зависит от того, закрепляется ли административная преюдиция. Если административное обжалование является обязательным условием судебного обжалования, то ограничения по времени сроков внесудебного обжалования необходимы (иначе сроки судебного обжалования также становятся неопределенными). Однако если процедура внесудебного обжалования носит самостоятельный характер, тогда можно ограничиться закреплением лишь сроков судебного обжалования. Сроки давности для административного обжалования можно не устанавливать (как это, собственно, и имеет место в действующем российском законодательстве). Впрочем, их можно предусмотреть, но лишь для профилактики злоупотребления правом (дабы гражданин не обращался с жалобой на административные акты, совершенные за много лет до момента подачи жалобы).

А вот закрепить обязанность публичной администрации письменно информировать адресата административного акта о порядке его обжалования необходимо. В качестве возможных последствий его нарушения предлагаем продлевать сроки судебного обжалования.

Сроки для обжалования необходимо отличать от сроков самой процедуры обжалования. Таковые в российском законодательстве предусмотрены. Общие сроки по Закону об обращениях граждан – 30 дней, в специальных законах предусматриваются иные правила. Например, согласно ст. 11<sup>2</sup> Закона о публичных услугах, жалоба по поводу нарушения порядка предоставления таких услуг должна быть рассмотрена в течение 15 дней со дня ее регистрации.

Следующий важный элемент характеристики правового значения стадии обжалования связан с последствиями подачи жалобы. Нередко законодательство зарубежных стран предусматривает приостановление исполнения административного акта в связи с его обжалованием (так называемая «суспензивность жалобы»). Российское административное законодательство этот вопрос не регулирует. В таких условиях, очевидно, следует исходить из отсутствия суспензивности административной жалобы.

<sup>87</sup> Германский подход получил распространение и в некоторых странах СНГ. Так, не указание сроков и порядка обжалования административного акта в самом его тексте влечет в законодательстве Республике Азербайджан удлинение сроков обжалования с трех до шести месяцев. По данному вопросу см., например: *Мамедов М.* Требования к форме и обоснованию административных актов, а также последствия ошибок касательно этих требований согласно Закону Азербайджана об административном производстве // Ежегодник публичного права–2014 : «Административное право : сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 410.

Субъектом, уполномоченным на подачу жалобы, является как имеющий юридический интерес участник предыдущих этапов административной процедуры (например, заявитель), так и иное лицо, чей правовой статус затронут принятым административным актом. Российское законодательство о специальных жалобах в целом придерживается именно этой модели. Однако Закон об обращениях граждан по данному вопросу занимает особую позицию. С обращением в публичную администрацию может обратиться любое лицо, безотносительно того, имеется у него юридический интерес в разрешении дела или будущий акт не создает для него никаких правовых последствий. Особенно ярко это видно на примере такого вида обращения, как предложение (впрочем, заявление тоже может служить удовлетворению «любопытства»). В случае же жалобы в ст. 4 названного закона говорится о способе реагирования на нарушение не только прав жалобщика, но и иных лиц.

Определение уполномоченного на рассмотрение жалобы органа зависит от задач и модели данной процедуры. Так, если основным предназначением обжалования является предоставление публичной администрации возможности самостоятельно исправить допущенные ошибки (что, как правило, сопряжено с преюдицией), уполномоченным органом будет выступать тот же орган, что принял обжалуемый административный акт. Когда же законодатель, наоборот, скептически оценивает внесудебное обжалование, сознательно допускает (если не презюмирует) пристрастность принявшего административный акт органа (должностного лица), закрепляется запрет на направление жалобы в такой орган (должностному лицу). Примечательно, что в российском законодательстве одновременно отражены оба подхода. Так, Закон об обращениях граждан в ст. 8 запрещает направление жалобы принявшему обжалуемый административный акт государственному (муниципальному) органу, должностному лицу. Однако в ст. 11<sup>2</sup> Закона о публичных услугах отражена противоположная концепция: жалоба подается в орган, предоставляющий государственную (муниципальную) услугу и рассматривается наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб должностным лицом. Очевидно, что в последнем случае законодательство относится к административному обжалованию более лояльно, рассматривая его не столько как признак глубокого и трудноразрешимого конфликта между гражданином и публичной администрацией, сколько как средство повышения качества деятельности по оказанию публичных услуг.

По структуре и содержанию процедура обжалования, как правило, схожа с процедурой рассмотрения административного дела; роль и правовой статус участников названных этапов процедуры практически идентичны. Это означает, что специфика процедурных прав и гарантий формальных и неформальных процедур сохраняется и на этапе обжалования (т. е. обжалование первых подразумевает более детальное исследование, причем с участием заинтересованных лиц).

Данный вывод вполне применим и для российского административного права, правда, в несколько неожиданном аспекте. Нормы об обжаловании (как, впрочем, нормы о позитивных административных процедурах в целом) не то чтобы прямо запрещают участие невластных лиц в рассмотрении жало-

бы. Они, как правило, просто не упоминают о такой возможности, сохраняя *de facto* их внутриорганизационный характер. Инквизиционность рассмотрения жалобы как бы предполагается, хотя законодатель избегает прямого указания на это. Впрочем, в ст. 140 НК РФ данное правило недвусмысленно закрепляется: «Вышестоящий налоговый орган рассматривает жалобу (апелляционную жалобу), дополнительные документы, представленные в ходе рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), а также материалы, представленные нижестоящим налоговым органом, без участия лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу)». Исключение предусмотрено для жалоб о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения; в этом случае лицо, подавшее жалобу, участвует в ее рассмотрении (п. 2 ч. 2 ст. 140 НК РФ).

Итогом процедуры рассмотрения жалобы является самостоятельный административный акт. Как правило, такие решения либо удовлетворяют жалобу, либо отказывают в ее удовлетворении. Здесь возникает важный вопрос: возможно ли по итогу пересмотра административного дела ухудшить положение адресата административного акта? Законодательство зарубежных стран допускает различные варианты. Российское законодательство о позитивных процедурах напрямую этот вопрос не регулирует. Однако очевидно, что в сравнительно простых, относительно определенных административных процедурах (например, по предоставлению публичных услуг) такой вопрос не актуален: жалобу подает заявитель; следовательно, худшее, что его ожидает, – отказ в ее удовлетворении. Проблема усложняется в ситуации, когда принятый административный акт затрагивает права третьих лиц (например, выдача земельного участка может повлиять на права владельцев соседних земельных участков). В этом случае теоретически жалоба такого третьего лица может лишит адресата административного акта предоставленного блага. Однако в российской правовой системе такие споры рассматриваются в первую очередь судами.

Наконец, подчеркнем: процедура обжалования по поводу оказания публичных услуг получила в российском законодательстве самостоятельную правовую защиту. В ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ закреплена административная ответственность за нарушение должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушения порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению.

#### *4. Стадия исполнения административного акта.*

Данная стадия логически завершает правоотношение по реализации административной процедуры и подчеркивает действенность, реальность публичного управления, его ориентацию на конечное преобразование общественных отношений. Впрочем, данная стадия обязательна лишь для некоторых административных процедур (как правило, связанных с применением государственного принуждения). Наоборот, учетно-регистрационные, разрешительные процедуры завершаются принятием административного акта и внесением соответствующих записей в государственные реестры.

Однако в целом оправданно рассмотрение данного этапа как неотъемлемого элемента административной процедуры. Неудивительно, что таковой в законодательстве ряда государств регулируется именно в законах об административных процедурах. Впрочем, например, в германском законодательстве процедура исполнения закреплена в самостоятельном нормативном акте – Законе ФРГ 1953 г. «Об исполнении административных решений»<sup>88</sup>. Естественно, отсутствие соответствующих положений в законе об административных процедурах (принятом, кстати, в 1976 г., т. е. на 23 года позже закона об исполнении административных решений) не означает исключения соответствующих отношений из модели административной процедуры. Германская концепция исполнения административных актов (как, впрочем, законодательство об административных процедурах в целом) оказала значительное влияние на различные правовые порядки, в том числе стран СНГ<sup>89</sup>. Назовем основные ее черты.

Во-первых, возможность принудительного исполнения административного акта, по общему правилу, возникает после вступления его в силу (ст. 6 Закона об исполнении административных решений); правила же последнего достаточно детально урегулированы (об этом мы уже говорили выше, в рамках вопроса о вручении административных актов). Во-вторых, предусматривается необходимость предварительного предупреждения о будущем принуждении с назначением срока для добровольного исполнения (ст. 13 Закона). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения выступает принявший административный акт административный орган. В-четвертых, выделяются три основных принудительных меры: замена исполнения третьим лицом, (административный) штраф и непосредственное принуждение адресата (ст. 9–12). В-пятых, законодательно закреплена возможность переадресации исполнения (ст. 9–10). В-шестых, допускается неоднократность применения мер принуждения (ст. 13). Наконец, в-седьмых, меры принуждения, а также предупреждение о применении таких мер (заметим – в последнем случае речь идет о промежуточном акте) может быть объектом самостоятельного обжалования (ст. 18).

Российскому административному праву «повезло»: несмотря на отсутствие закона об административных процедурах правила исполнения административных актов достаточно подробно урегулированы в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>90</sup>. «Роскошь» детализированной регламентации исполнения административных актов досталась административному праву почти «случайно», так как названный закон ориентирован на исполнение в первую очередь судебных актов. Здесь административные процедуры стали факультативным объек-

---

<sup>88</sup> Административно-процессуальное право Германии... М., 2013. С. 203–212.

<sup>89</sup> См., например: ст. 162–176 Общего административного кодекса Грузии 1999 года ; ст. 78–79 Закона Республики Армения 2005 г. «Об основах администрирования и административном производстве»; ст. 81–88 Закона Азербайджанской Республики 2005 г. «Об административном производстве»; ст. 70–87 Закона Киргизской Республики 2015 г. «Об основах административной деятельности и административных процедурах».

<sup>90</sup> Рос. газета. 2007. 6 окт.

том правового регулирования, своеобразным «довеском» к судопроизводству. При этом российская модель исполнительной процедуры имеет как сходства с германской, так и существенные отличия. Во-первых, так же как и в немецком законодательстве, российский закон предусматривает принудительное исполнение после вступления акта в силу (согласно ст. 21, 31 Закона такое исполнение возможно в течение двух лет со дня вступления акта). Однако, как уже отмечалось выше, российское административное законодательство не устанавливает общих правил о порядке вступления в силу административных актов. Во-вторых, как и в немецком законе, предусматривается необходимость извещения адресата принудительного исполнения (ст. 24), с установлением срока на добровольное исполнение (согласно ст. 30 на это предоставляется 5 дней). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения являются должностные лица Федеральной службы судебных приставов, в качестве исключения, в случаях, прямо предусмотренных законом, – иные субъекты, например банки (ст. 5–9 Закона). В-четвертых, принудительные меры сводятся преимущественно к непосредственному принуждению. Также возможно привлечение участников исполнительного производства к административной ответственности (ст. 17.14–17.15 КоАП РФ); самостоятельной имущественной санкцией является взыскание исполнительского сбора (ст. 112 Закона об исполнительном производстве). В-пятых, российское законодательство не допускает переадресации исполнения. В-шестых, принудительные меры могут комбинироваться, до тех пор пока исполнительное производство не будет прекращено исполнением (либо по иным основаниям). Наконец, в-седьмых, применяемые принудительные меры могут быть предметом самостоятельной жалобы, в рамках самой исполнительной процедуры (ст. 50, 121 Закона<sup>91</sup>).

Целесообразно ли полностью копировать германскую процедуру исполнения административных актов, закрепляя правила об исполнении административных актов самими принявшими их административными органами и должностными лицами? Думается, на этот вопрос следует дать отрицательный ответ. Дело в том, что в результате отечественных административных реформ в компетенции публичной администрации остались преимущественно публичные услуги (регистрационные, учетные, лицензионные, разрешительные). Повторим: таковые, как правило, не требуют самостоятельного исполнения. Среди публичных функций главную роль играет контроль (надзор). Здесь самостоятельное принудительное исполнение, требующее дополнительных усилий со стороны публичной администрации, осуществляется преимущественно в рамках привлечения к административной ответственности. А данная охранительная процедура регламентирована КоАП РФ (главами 31–32). Таким образом, принудительное исполнение неюрисдикционных административных актов самими административными органами для современной российской управленческой системы далеко не

<sup>91</sup> Любопытный сравнительный анализ стадии исполнения (правда, под несколько иным ракурсом) предпринят в следующей работе: *Васильева А. Ф.* Административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4. С. 3–15.

всегда характерно. Это – объективный результат, с одной стороны, политики дерегулирования, а с другой – возрастания роли судов.

Впрочем, в последнее время начинает проявляться и противоположная тенденция. Так, согласно п. 4 ст. 222 ГК РФ решение о сносе самовольной постройки стало приниматься не судом, а органом публичной власти. Однако исполнение таких решений всё же правильнее возложить на специальных субъектов – должностных лиц ФССП, наделенных не только специальной компетенцией, но и соответствующими материальными ресурсами (в том числе – специальной техникой).

### **§ 5. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах**

В центре отечественного административного права традиционно находился и находится институт административной ответственности. Как справедливо отмечает Й. Денпе, «с точки зрения граждан административное право представляло собой регулирующее репрессивное право государства... В то время как западноевропейские правовые системы разрабатывали правовые масштабы к вопросу соразмерного участия и заслушивания гражданина в административном споре, советские юристы занимались, главным образом, внутренней организацией административных органов и правилами издания и исполнения повсеместно действующих административных распоряжений»<sup>92</sup>.

Пренебрежительное отношение к внешнеуправленческим процедурам разработки и принятия индивидуальных административных актов стало на многие годы отличительной чертой практически всех постсоветских правовых порядков, включая публичное право Российской Федерации. Впрочем, в последние годы законодатель начал предпринимать определенные шаги в сторону создания правовой базы взаимодействия публичной администрации и населения. Например, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», заслуживший сдержанное одобрение зарубежных специалистов<sup>93</sup>. Данный закон, конечно, не может претендовать на роль правового фундамента внешнеуправленческих процедур. Однако он привнес немало позитивных новелл. Во-первых, создал законодательные основы единой системы межведомственного взаимодействия (аналог германского института «взаимной помощи» административных органов), запретив при этом истребование от граждан (организаций) документов, находящихся в базах данных государственных (муниципальных) органов. Во-вторых, Закон 2010 г. «легализовал» электронные административные процедуры. В-третьих, впервые в нормативном акте высшей юридической силы получили закрепление институ-

---

<sup>92</sup> Денпе Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

<sup>93</sup> См., например: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 75 и далее.



ты административных регламентов и многофункциональных центров. Еще одним важным законодательным актом является Закон 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В отсутствие закона об административных процедурах именно этот акт претендует на установление универсальных процедурных гарантий, правда, при реализации лишь процедур государственного (муниципального) контроля.

Однако основную роль в правовом регулировании административных процедур в Российской Федерации в настоящее время отводится подзаконным нормативным актам органов исполнительной власти – административным регламентам<sup>94</sup>. Безусловно, определенную положительную роль эти акты сыграли. Например, каждый административный регламент закрепил исчерпывающие списки необходимых для рассмотрения дела документов, перечни оснований для отказа в удовлетворении заявлений, подробные (зачастую даже слишком) перечни административных действий с конкретными сроками их совершения. Однако и эти нормативные акты не могли восполнить пробел российского публичного права в части позитивных внешнеуправленческих административных процедур. Во-первых, административные регламенты – это подзаконные нормативные акты, в то время как такая важная сфера нуждается в создании именно законодательного фундамента. Во-вторых, их количество за период с 2006 по 2016 г. неимоверно возросло (по данным Минэкономразвития, на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований уже принято и действует около 100 000 регламентов); этот правовой массив неуправляем, разрознен и зачастую противоречив. В-третьих, административные регламенты «перегружены» внутриорганизационными нормами и процедурами. Наконец, в-четвертых, административные регламенты оказались невосприимчивы к современным принципам административных процедур. В итоге граждане так и остались пассивными объектами пусть и алгоритмизированной, но инквизиционной деятельности публичной администрации.

Вместе с тем в зарубежных правопорядках уже многие десятилетия идет активная работа по принятию и применению особых нормативных актов – законов, создающих общие процедурные правила деятельности публичной администрации. Данные законы стали вызовом на кризисные явления, периодически охватывавшие те или иные государства. Так, исторически первый закон об административных процедурах в Европе и мире был принят в Австрии в 1925 г., в период углублявшегося в стране финансово-экономического кризиса. Как пишет Х. Шеффер, задачами этого новаторского во всех отношениях закона были:

- 1) радикальная стандартизация и упрощение административных процедур;
- 2) создание четкого и подлежащего правовой защите статуса индивидуальных субъектов.

<sup>94</sup> Подробнее этот вопрос рассмотрен в части 1 настоящего учебника: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 297–309 (автор параграфа – К. В. Давыдов).

Всё это подкреплялось действенной системой административного судопроизводства<sup>95</sup>.

Австрийское законодательство оказало большое влияние на многие страны бывшей Австро-Венгрии. Как результат, в 1930–1960-х гг. были приняты соответствующие законы в Венгрии, Польше, Чехословакии, Югославии<sup>96</sup>, причем эти правовые традиции продолжают, несмотря на революционные преобразования и даже распад некоторых государств<sup>97</sup>.

Однако по-настоящему революционный импульс развитию законодательства об административных процедурах придало принятие в 1976 г. соответствующего закона ФРГ. Именно германская модель административной процедуры начала свое победоносное шествие не только в Европе, но и по всему миру<sup>98</sup>. Несмотря на большое разнообразие действующих в зарубежных странах законов, их анализ позволяет выделить некую «образцовую» модель. Такой модельный закон должен устанавливать:

- 1) общие принципы административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);
- 2) собственно административную процедуру, ее стадии;
- 3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены *материальные* нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене и т. д.).

Только те законы об административных процедурах, которые соответствуют этому «тесту триединства», могут стать успешной «конституцией администрирования». Наоборот, законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют превратиться в малоэффективную декларацию<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> См.: *Schäffer H. Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law // European Review of Public Law. Vol. 17, № 2. 2005. P. 871.*

<sup>96</sup> Анализ Закона об общем административном процессе Югославии 1956 г. см.: *Попович С. Административное право. Общая часть. С. 394–483.*

<sup>97</sup> См.: *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Danilovgrag, 2016, 175 p.*

<sup>98</sup> Весьма показателен в этом смысле пример Японии, где дискуссии по поводу проекта соответствующего закона велись более 40 лет. Пока экономический кризис, коррупционные скандалы, возмущение зарегулированного национального бизнеса, а также давление со стороны иностранных компаний не завершили принятием в 1993 г. закона об административных процедурах, содержание которого испытало очевидное влияние германского законодательства. По данному вопросу см., например: *Duck K. Now That the Fog Has Lifted : The Impact of Japan's Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance // Fordham International Law Journal. Vol. 19, issue 4, article 12, 1995. P. 1725 et seqq.*

<sup>99</sup> Например, Закон Республики Беларусь 2008 г. не закрепляет процедур рассмотрения дела, норм об административных актах, также игнорирует некоторые фундаментальные процедурные гарантии (вроде права быть выслушанным). Еще интереснее в этом смысле Закон об административных процедурах 2000 г. Казахстана. Последний вообще по сути посвящен лишь внутриаппаратным отношениям; в нем нет ни действенных принципов, ни внешнеуправленческих процедур, ни «полноценных» норм об административных актах. Пожалуй, концепция данного закона является рекордно ошибочной. Наконец, несложно встретить «правильные», но не действующие на практике законы об

В начале 2000-х гг. в Российской Федерации разрабатывались различные проекты законов об административных процедурах. До первого чтения в Государственной Думе дошел только один из них – проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный в 2001 г. депутатом В. В. Похмелкиным. Данный проект после долгих дискуссий в конечном итоге был снят с рассмотрения в 2008 г. Конечно, сама попытка движения в направлении создания полноценной законодательной базы взаимодействия публичной администрации и граждан заслуживает уважения. Однако данный проект содержал целый ряд концептуальных ошибок. Назовем две основные. Первая заключалась в отсутствии норм об административных актах. В результате процедуры получились ради процедур. Это противоречит такому их свойству, как юридическая результативность. Каждая процедура должна завершиться административным актом. Следовательно, без норм о таковых административные процедуры утрачивают свой смысл. Вторая ошибка – в чрезмерном подражании судебным процедурным гарантиям. В качестве рамочных предполагалось закрепить формальные процедуры (с подготовкой к рассмотрению административного дела, вызовом участников, обязательным их заслушиванием и т. д.). Здесь имело место нарушение другого генетического свойства административной процедуры – ее упрощенности в сравнении с процедурами судебными.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: важность административных процедур признается и юридическим сообществом, и публичной администрацией. Однако нет не только общего закона, но даже его проекта в Государственной Думе Российской Федерации.

Автором подготовлен проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»<sup>100</sup>, в котором предпринята попытка обобщения позитивного зарубежного и отечественного опыта, а также преодоления совершенных предшественниками ошибок. Принятие данного (или подобного) проекта позволит восполнить три основных пробела современного российского административного права.

Первый заключается в отсутствии принципов административных процедур. К таковым законопроект относит традиционный набор принципов (соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпцию достоверности, принцип единообразного применения права, принцип охраны доверия, принцип охвата большего меньшим). При этом подчеркивается: действие принципов распространяется не только на административные процедуры, но на все публичное управление. Сам же перечень принципов не является исчерпывающим, при этом положения принципов «рассыпаны» по отдельным специальным нормам с целью придания действенности, конкретной регулятивности общим началам (например, за-

---

административных процедурах (например, законы Албании и Киргизии 2015 г.). Однако здесь проблема заключается не в нормативной базе, а в общем социально-правовом, культурном и экономическом контексте.

<sup>100</sup> См.: *Давыдов К. В.* Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 57–91.

прет злоупотребления правом для граждан влечет отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования). Наконец, законопроект закрепляет «экспериментальную» норму о том, что нарушение принципов влечет недействительность административных актов.

Второй пробел – отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры. В законопроекте самостоятельные главы посвящены процедурам принятия, обжалования и исполнения административных актов. Достаточно подробно прописываются основания возбуждения процедуры, правовой статус участников, доказательства, общие правила доказывания, сроки и т. д. При этом в качестве общей предполагается неформальная процедура (естественно, с определенными процедурными гарантиями, в том числе на заслушивание, если таковое действительно целесообразно).

Третий пробел – отсутствие норм об административных актах. Как справедливо подчеркивалось в исследовательской литературе, основным элементом закона об управленческом процессе (административных процедурах) должны стать правовые акты управления; современный институт правовых актов управления (административных актов), не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии<sup>101</sup>. Подготовленный законопроект, в лучших традициях австро-германской модели, закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Наконец, важнейшее значение имеют правила об отмене незаконных (ст. 57 проекта) и законных административных актов (ст. 58 проекта).

Принятие «полноценного» закона об административных процедурах должно восполнить пробелы российского административного права, копившиеся на протяжении всего XX столетия (за которое, повторим, зарубежное публичное законодательство успело значительно нас опередить). А значит, станут юридически возможными не только рационализация деятельности государственного аппарата, унификация условий и порядка принятия административных актов, но и обеспечение открытости, прозрачности публичного управления, установление надежных гарантий гражданам и организациям от административного произвола, усиление борьбы с коррупцией и даже повышение привлекательности отечественной экономики для инвесторов.

---

<sup>101</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 475.

## Глава 24

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН

#### § 1. Общая характеристика производства по обращениям граждан

Производство по обращениям граждан является одним из важнейших производств в системе административно-процессуальной деятельности. Это обусловлено его целевым назначением, направленным на реализацию положений Конституции РФ.

Одна из основных целей данного производства – обеспечение практического механизма реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Инициатива возникновения правоотношений в рамках производства по обращениям всегда исходит от граждан, а властенделенное публичное лицо (орган, должностное лицо, государственный, муниципальный служащий) не вправе отказать в принятии и рассмотрении обращения, а в определенных случаях обязано по результатам рассмотрения предпринять конкретные действия. Другими словами, производство возникает, когда гражданин решает реализовать (использовать) свое право, которому корреспондирует соответствующая обязанность публичного органа или уполномоченного лица.

Значимость данного производства заключается не только в реализации права на обращения, но и в реализации конституционно установленной возможности участия граждан в управлении делами государства. Возможность граждан «корректировать» управленческие процессы посредством обращений – одна из форм участия граждан в осуществлении публичного (государственного) управления.

Другим аспектом, обуславливающим значимость данного производства и одновременно раскрывающим его содержание, является возможность граждан защищать и отстаивать свои субъективные публичные права, свободы и законные интересы. Часть производства по обращениям (рассмотрение жалоб) выполняет именно охранительные функции. Можно констатировать, что устранение допущенных публичной властью в отношении гражданина нарушений посредством удовлетворения административной жалобы наряду с административной юстицией (административным судопроизводством) и прокурорским надзором служит элементом механизма правового контроля за законностью действий и решений публичной власти.

Институт обращений граждан стал нормативно определенным уже в 1722 г., когда Петром I была учреждена должность рекетмейстера, который ведал «правлением дел челобитчиковых», принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедливые решения сенатской коллегии, доносил о том Сенату и требовал решения, а в некоторых случаях – докладывал дело самому государю. Реформа 1785 г. наделила дворянские собрания правом разрешать многие вопросы, с которыми обращались граждане Российской Империи и иностранные лица, находящиеся на территории государства, а также представлять свои пожелания по рассмотренным делам губернато-

ру или генерал-губернатору, а специально избранная депутация во главе с предводителем дворянства могла обратиться к Императрице.

С появлением в 60-х гг. XX в. возможности судебного обжалования некоторых действий властных субъектов государственного управления целостность производства по обращениям граждан стала распадаться. Закрепленное ранее действующим ГПК РСФСР понятие жалобы, рассматриваемой в судебном порядке, на долгое время породило спорный вопрос о том, каковы же содержание и структура, а соответственно, принципы, стадии и субъекты производства по обращениям. В связи с этим производство разделялось многими правоведами на два самостоятельных:

- производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;
- производство по административно-правовым жалобам и спорам, рассматриваемым в административном и судебном порядке.

Реформирование административного права и появление в его структуре нормативно определенных институтов, соответствующих условиям правового государства, полностью разрешили существовавшую коллизию. Жалоба, рассматриваемая органами публичной власти, так и осталась элементом производства по обращениям граждан (административная жалоба). А жалоба, разрешаемая в порядке судопроизводства, больше не формализуется в качестве жалобы, поскольку действующее законодательство (КАС РФ и АПК РФ) закрепило новое понятие, обладающее всеми признаками иска, – *административное исковое заявление*. Поэтому *рассмотрение жалоб в форме административного искового заявления посредством судопроизводства не входит в предмет производства по обращениям граждан. Судебная жалоба является предметом административно-юстиционных отношений.*

Не позволяет рассматривать в пределах одного производства административную и судебную жалобу и кардинальное отличие процедур их рассмотрения. Приоритет подзаконной регламентации процедур административной жалобы прямо противоположен исключительно федеральному регулированию жалобы (административного искового заявления), рассматриваемой в порядке административного судопроизводства (административной юстиции).

Право на обращения – неотчуждаемое право гражданина. Основным актом, регламентирующим производство по обращениям, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с изм. и доп.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный закон называет три *вида обращений*, направляемых органам публичной власти или их должностным лицам:

- *предложение* – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономических и иных сфер деятельности государства и общества;

- *заявление* – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, не-

достатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

– *жалоба* – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Важно отметить, что публичный орган или должностное лицо, принимая решение по жалобам на акты управления, проверяет их не только на соответствие требованиям законности, но и целесообразности.

Еще три вида обращений предусматриваются только в некоторых нормативных актах федерального, регионального и муниципального уровня:

– *ходатайство* – письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих (например, постановление Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»);

– *коллективное обращение* – обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей (например, ст. 2 Закона Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»);

– *петиции* – коллективные обращения граждан в органы публичной власти о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения действующего порядка управления (например, п. 2.10.1. постановления Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы»).

Обращения могут быть составлены как в письменной, так и устной форме. *Устные обращения граждан* рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, личности обращающихся известны или установлены.

На устные обращения граждан, с согласия гражданина, дается ответ в устной форме, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина.

В отдельных случаях, ввиду сложного характера вопросов, поставленных в устных обращениях граждан, либо необходимости дополнительной проверки изложенных в них фактов, должностные лица дают соответствующие распоряжения исполнителям в порядке подчиненности. Обращения регистрируются и ставятся на контроль, результаты их рассмотрения доводятся до сведения заинтересованных лиц в установленном нормами права порядке.

Для некоторых видов обращений предусматривается исключительно письменная форма – для ходатайств, коллективных обращений и петиций.

*Письменные обращения граждан* практически не имеют требований к форме. Единственные условия принятия письменного обращения к рассмотрению связаны с конкретизацией вопроса (содержания) обращения. В этих целях обращение должно содержать следующие сведения:

- наименование органа или должностного лица, которому подается обращение;
- фамилию, имя, отчество обращающегося (последнее при наличии);
- данные о месте жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих данных, считается анонимным и рассмотрению не подлежит. Некоторые акты предусматривают и такие дополнительные требования, как контактный телефон обращающегося и его личная подпись;
- дату обращения;
- содержание (существо, предмет) обращения.

Письменные обращения регистрируются и принимаются к рассмотрению. Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия (бездействие) или решения которых обжалуются.

Для обеспечения реализации права на обращение органами и должностными лицами, правомочными рассматривать обращения, проводятся личные приемы граждан. Вместе с тем обращение может быть подано по почте, в том числе по электронной.

По общему правилу срок рассмотрения обращения – 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Производство по обращениям граждан имеет достаточно обширную нормативно-правовую регламентацию. Помимо названных Конституции РФ и Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нормы о рассмотрении обращений (особенно жалоб) содержатся во многих актах различных сфер регулирования. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит целый ряд статей, предусматривающих возможность подачи жалобы государственным гражданским служащим, например:

- п. 6 ст. 22, где указано, что «претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с этим Федеральным законом»;
- п. 11 этой же статьи: «Претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с настоящим Федеральным законом»;
- п. 18 ст. 48: «Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Регулирует порядок рассмотрения обращений граждан и ряд указов Президента РФ как специального (посвященного вопросам обращений), так и общего содержания, например: от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»; от 16 ноября 1998 г. «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

Особенно обширна ведомственная регламентация, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях. В настоящее время рассмотрение обращений определяется как государственная функция, в связи с чем органами исполнительной власти приняты соответствующие акты – административные регламенты, – детализировано регулирующие исполнение данной функции. Например, сюда относятся:



– приказ Минфина РФ от 10 июля 2010 г. № 57н «Об утверждении Административного регламента Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции “Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок”»;

– приказ ФСТЭК России от 8 мая 2012 г. № 55 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок».

Кроме того, регламентация производства по обращениям осуществляется и на законодательном и подзаконном уровнях субъектами РФ, например:

– Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области»;

– Указ Губернатора Воронежской области от 12 мая 2012 г. № 145-у «Об утверждении Положения об управлении по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области»;

– Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

Органы местного самоуправления также правомочны регулировать вопросы рассмотрения обращений граждан (см., например, постановление главы городского округа Фрязино Московской области от 19 августа 2016 г. № 588 «Об утверждении регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города Фрязино»).

## **§ 2. Принципы и структура производства по обращениям граждан**

Вопрос о принципах производства по обращениям граждан, несмотря на имеющийся базовый федеральный закон, не имеет четкой нормативной определенности, поскольку в акте отсутствует выделение основополагающих начал разрешения обращений граждан в качестве принципиальных основ. Кроме того, различные принципы этого производства содержатся в различных правовых актах или же присущи данному производству исходя из общих принципов деятельности органов и должностных лиц публичного управления. Поэтому *принципы производства по обращениям граждан* условно можно подразделить на две группы:

1) *характерные для любой процедурно-процессуальной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц*;

– принцип обязательной всесторонней регламентации действий, осуществляемых властенаделенными субъектами;

- принцип учета интересов общества в целом и каждого конкретного индивида и государства;
- принцип самостоятельности, официальности и гласности при принятии решения;
- принцип устойчивости решений;
- принцип административной преюдиции;
- принцип рационального и эффективного ведения управленческой деятельности;
- принцип осуществления процессуальной деятельности строго в пределах своей компетенции;
- принцип полного использования предоставленных полномочий;
- принцип правовой защищенности принимаемого решения;
- принцип оперативности и быстроты процессуальной деятельности;
- принцип осуществления процедур на государственном языке или языке коренного (большинства) населения субъекта РФ;

2) *выражающие основные начала и специфику производства по обращениям граждан:*

– принцип демократичности, равенства и доступности, вытекающий из конституционной основы равенства граждан, независимо от социального положения, возраста, пола и пр. Каждый гражданин РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории РФ, имеют право обращаться в органы публичной власти и к их уполномоченным лицам в любой, определенной законом форме и по любым вопросам, затрагивающим их права, свободы и законные интересы. Для реализации принципа доступности в органах, уполномоченных разрешать обращения граждан, определяются должностные лица, в компетенцию которых входят принятие, регистрация, рассмотрение обращений и уведомление о принятом решении обратившегося лица. Кроме того, устанавливаются часы личного приема, во время которых каждый гражданин имеет возможность лично или через своего представителя обратиться за разрешением своего вопроса;

– принцип законности – базовый принцип осуществления любой деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, связанных с установленным в Российской Федерации режимом законности, в соответствии с которым деятельность всех субъектов права должна быть основана на неукоснительном соблюдении норм права;

– принцип обязательности принятия обращения к рассмотрению, состоящий из двух составляющих: 1) обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией подлежит обязательному рассмотрению; 2) в случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место;

– принцип безопасности гражданина в связи с его обращением, суть которого состоит в запрете преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного

лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц;

– принцип сочетания гласности и неразглашения сведений в связи с рассмотрением обращений граждан. Принцип гласности при осуществлении государственно-властных полномочий является общим принципом реализации функций государственного (публичного) управления, но в производстве по обращениям граждан могут быть установлены определенные исключения. Так, правовыми актами установлено, что сведения, ставшие известными органам власти или должностным лицам при рассмотрении обращений граждан, не могут быть использованы во вред им. Запрещаются использование и распространение информации о частной жизни граждан без их согласия. По просьбе гражданина, не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы;

– принцип широкого круга рассматриваемых вопросов, отражающийся в отсутствии требований к содержанию обращения. Граждане могут избирать предметом своего обращения неограниченный круг вопросов, требующий, по их мнению, своего разрешения. В законодательстве имеются только два ограничения к содержанию (предмету) обращения: 1) не рассматриваются обращения, содержащие выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц; 2) если содержание обращения лишено логики и смысла;

– принцип контроля за соблюдением порядка, своевременностью и полнотой рассмотрения обращений граждан – закреплен как общими актами (например, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), так и отраслевыми (например, в административных регламентах исполнения государственной функции «Рассмотрение обращений граждан»). Общий контроль за правами граждан и их соблюдением (защитой) осуществляется прокуратурой РФ, различными правозащитными организациями (например, Уполномоченным по правам человека). Контролирующие функции входят в компетенцию и органов власти, непосредственно осуществляющих рассмотрение обращений граждан;

– принцип обязательного реагирования на обращение, реализация которого заключается в том, что ни одно обращение (за исключением анонимных, не поддающихся прочтению или тех обращений, адресат которых сообщил о себе ложные идентифицирующие сведения) не может быть оставлено без мотивированного ответа. Даже в случае отказа уполномоченного субъекта принять обращение к рассмотрению обратившемуся сообщается об этом в письменной форме с указанием причины отказа;

– принцип объективного, полного и всестороннего исследования ситуации, по поводу которой поступило обращение. Из этого принципа вытекают основные обязанности органов власти и их должностных лиц в процессе разрешения обращения: внимательно разбираться в существе обращения, а в случае необходимости истребовать нужные документы; осуществлять проверки на местах; затребовать от нужных лиц объяснения; привлекать к участию в производстве свидетелей, специалистов, переводчиков; принимать другие меры для объективного, всестороннего и полного исследования вопроса;

– принцип инстанционности или недопустимости передачи жалобы лицу, действия (бездействие) или решения которого являются предметом жалобы. Данный принцип сформулирован во всех актах, регулирующих вопросы рассматриваемого производства. Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет общее правило: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется».

*Структуру производства по обращениям граждан* составляет совокупность процедур, посредством которых разрешаются различные виды обращений.

Важно отметить, что, несмотря на некоторые специфические отличия, обусловленные формами (видами) обращений, все процедуры базируются на общих принципах и подчинены единой цели – эффективному разрешению обращения.

В структуру производства по обращениям граждан входят следующие блоки процедур:

- процедуры разрешения предложений;
- процедуры разрешения заявлений;
- процедуры разрешения жалоб;
- процедуры разрешения ходатайств;
- процедуры разрешения коллективных обращений;
- процедуры разрешения петиций.

### **§ 3. Стадии производства по обращениям граждан**

Рассматривая вопрос о стадиях производства по обращениям граждан, важно отметить определенную двойственность стадийности в процессе рассмотрения обращений граждан. С одной стороны, все последовательно сменяющие друг друга процедуры укладываются в общую схему стадий юридического процесса:

- 1) возбуждение дела;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) принятие и исполнение решения;
- 4) контроль за исполнением решения.

Но, с другой стороны, специфика предмета, субъектов и самих процессуальных действий по рассмотрению обращений диктует необходимость более детального определения последовательности сменяющих друг друга блоков процедур. Поэтому можно выделить следующие *стадии производства по обращениям граждан*:

1. *Стадия приема, первичной проверки и регистрации поступивших обращений.*

Все поступающие в соответствующие органы публичной власти обращения подлежат *обязательному приему*, с последующей первичной проверкой. Основной вопрос, подлежащий выяснению при первичной проверке, связан с определением *подведомственности*. По общему правилу, граждане долж-

ны подавать свои обращения в те органы власти и тем должностным лицам, к непосредственной компетенции которых относится их рассмотрение. В том случае, если обращение не подведомственно субъекту, которому оно адресовано, уполномоченное лицо передает (пересылает) обращение тому органу или должностному лицу, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов. Обратившимся лицам при личном приеме или в письменном ответе сообщается, кому направлены их обращения.

Для письменных и устных обращений граждан на данной стадии существуют некоторые процедурные различия. Так, для письменных обращений после выяснения вопросов подведомственности и соответствия формы обращения установленным требованиям, предусматриваются их регистрация (в течение трех дней) и первичное движение (т. е. направление в семидневный срок конкретному лицу, обязанному рассмотреть обращение). Обращения, поданные в устной форме, как правило, рассматриваются сразу же, и обратившемуся лицу дается ответ. В этом случае регистрируются как факт обращения, так и сам ответ (в том числе его содержание). Если же устное обращение не представляется возможным разрешить сразу же после его поступления, обращение регистрируется, а по нему начинается производство, аналогичное производству по письменным обращениям.

Если принимается решение об отклонении обращения, гражданам должен быть дан мотивированный ответ, а по просьбе гражданина, ему должен быть разъяснен порядок обжалования такого решения.

*2. Стадия анализа и оценки ситуации или вопросов, изложенных в обращении, и, в необходимых случаях, специальной проверки указанных обстоятельств.*

Первичные анализ и оценка изложенной в обращении информации должны обеспечить возможность оптимального разрешения обращения. На данной стадии осуществляются проверка соответствия обращения установленным требованиям и его направление конкретному лицу, правомочному рассмотреть вопросы, изложенные в обращении, осуществить в необходимых случаях проверку и принять решение по существу.

В тех случаях, когда для разрешения обращения необходимы проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов (направление запросов) либо принятие других мер, сроки следующей стадии (разрешения обращения по существу) могут быть продлены, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему обращение.

*3. Стадия разрешения обращения по существу* связана с обобщением полученной информации, необходимой для принятия объективного решения по обращению.

На данной стадии граждане, подавшие обращения, имеют право излагать свои доводы, представлять доказательства, дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании. Так, в постановлении главы городского округа Фрязино Московской области от 19 августа 2016 г. № 588 «Об утверждении регламента рассмотрения обращений граждан в администрации города Фрязино» установлено, что лицо, подавшее обращение, в случае необходимости представляет доказательства, обо-

сноывающие содержащиеся в нем требования. Если представленных доказательств недостаточно, руководитель администрации города или его заместитель, рассматривающий обращение, предлагает заявителю представить дополнительные сведения либо собирает их по собственной инициативе, когда лицо, подавшее обращение, ссылается на отсутствие условий, необходимых для сбора дополнительной информации. Общеизвестные обстоятельства и факты, установленные вступившим в законную силу решением суда, не подлежат доказыванию.

К процессуальным правам лиц, подавших обращения, относится и право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав, свобод и законных интересов других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную, охраняемую федеральным законом тайну.

Важно отметить, что процедуры разрешения обращений по существу детально регламентированы на ведомственном уровне административными регламентами с учетом специфики рассмотрения обращений в каждой конкретной сфере жизнедеятельности.

4. Стадия принятия и исполнения решения определяет срок осуществления двух предыдущих стадий.

Общий срок с момента принятия и регистрации обращения и до принятия и исполнения решения, установленный законодательством, – 30 дней.

По некоторым видам обращений в законодательстве и административных регламентах предусматриваются специальный порядок принятия и содержание решений. Так, обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. Если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, то государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, рассматривающие обращение, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Принимается решение об уведомлении гражданина об оставлении обращения без рассмотрения по существу и в следующих случаях:

- если текст письменного обращения не поддается прочтению;
- если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства;
- если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Здесь же следует отметить, что по некоторым обращениям установлены специальные сроки принятия решения. Например, жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в центральных органах в 15-дневный

срок, а в местных органах – в течение семи дней. В установленных законодательством случаях срок также может быть увеличен, но не более чем на 15 дней.

Важно отметить и то, что принятое и должным образом оформленное решение в некоторых случаях приобретает качество юридического факта, т. е. с ним связываются возникновение, изменение или прекращение публичного правоотношения.

Исполнение решения связано с доведением до сведения обратившегося лица мотивированного ответа (решения) и в определенных случаях, с возложением соответствующей обязанности на конкретных должностных лиц.

Особое значение на данной стадии приобретают вопросы принятия решения о возмещении причиненных убытков и взыскании понесенных расходов при рассмотрении обращений. В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. Однако закон предусматривает и защитные меры относительно деятельности властных субъектов, рассматривающих обращения, – в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

5. *Стадия контроля и проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан* важна для устранения причин и условий, порождающих обращения граждан, поэтому реализуется во всех органах публичной власти, уполномоченных рассматривать обращения граждан.

В соответствии с общим правилом, закрепленным Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Аналогичные положения содержатся и в иных актах, регламентирующих вопросы обращений граждан.

Здесь же следует отметить, что контрольная функция может реализовываться не только после принятия решения, но и в процессе рассмотрения дела. Например, некоторые устные обращения, требующие дополнительной проверки или являющиеся достаточно важными, могут быть поставлены на контроль вышестоящего органа или лица. При этом исполнитель (лицо, непосредственно рассматривающее обращение) обязан докладывать контролирующему не только о принятом по обращению решении, но и обо всех действиях, связанных с разрешением обращения.

При осуществлении контроля обращается внимание на сроки исполнения поручений по обращениям граждан и полноту рассмотрения поставленных

вопросов, объективность проверки фактов, изложенных в обращениях, законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения и направления ответов заявителям.

Контрольно-надзорные функции осуществляют и органы прокуратуры, которые в соответствии с законодательством РФ (в частности, с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации») принимают необходимые меры по восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан.

Процедуры анализа и обобщения обращений граждан, к сожалению, не имеют достаточной нормативной определенности. Тем не менее данная функция вменена в обязанность уполномоченных к рассмотрению обращений субъектов. Так, п. 5 Указа Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» устанавливает, что соответствующая структура Администрации осуществляет «учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту Российской Федерации».

#### **§ 4. Особенности рассмотрения отдельных видов обращений**

Многообразие форм обращений определяет некоторую специфику процедур их рассмотрения. В зависимости от формы обращения уполномоченные лица используют наиболее оптимальный набор процессуальных средств для наиболее удачного разрешения поступившего обращения.

##### ***Особенности рассмотрения предложений граждан***

Органы власти и должностные лица, к непосредственному ведению которых относятся рассмотрение обращения и принятие решений по существу содержащихся в предложении вопросов, обязаны их рассмотреть в установленные сроки, объективно оценить, принять мотивированное решение и дать ответ по существу предложения.

Предложения рассматриваются в срок до 30 дней. Но в случае если предложение требует более длительного изучения, срок может быть продлен уполномоченным на это лицом в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». О продлении срока обязательно сообщается гражданину, обратившемуся с предложением.

В нормативных актах содержится правило, что гражданин имеет право на обжалование отказа в принятии или рассмотрении предложения в вышестоящую по компетенции инстанцию. Но, исходя из общего права граждан на судебное обжалование любых действий (бездействия) и решений, ущемляющих их права и свободы, возможность судебного обжалования отказа в принятии или рассмотрении предложений также имеется.

Особое место занимают предложения, направленные на совершенствование законодательства. Предложения по совершенствованию законодательства изучаются, обобщаются, рассматриваются соответствующими структурными



подразделениями органов публичной власти или их структурными подразделениями и могут учитываться в процессе нормотворческой деятельности.

Лицу, обратившемуся с предложением, дается ответ, содержащий информацию о том, куда направлено его предложение.

### **Особенности рассмотрения заявлений граждан**

Рассмотрение заявлений граждан является более сложным процессом. В соответствии с законодательством органы публичной власти и их должностные лица, принявшие заявление к рассмотрению, обязаны:

- рассмотреть заявление по существу в установленные сроки. Продление сроков по рассмотрению заявления осуществляется на основании общего правила, в том числе если необходимые материалы находятся в процессе судопроизводства;

- принять обоснованное решение и обеспечить его исполнение;

- сообщить заявителю о результатах рассмотрения заявления и принятом по нему решении;

- в случае неудовлетворения требований, изложенных в заявлении, довести до сведения заявителя мотивы отказа, а также указать возможный порядок обжалования принятого по заявлению решения. Порядок обжалования всеми нормами установлен альтернативный – в вышестоящий орган публичной власти (должностному лицу) или в суд.

Специальными актами могут быть урегулированы правила подачи и рассмотрения как самих заявлений, так и некоторых их видов (например, приказ Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам от 19 ноября 2010 г. № 141 «Об организации работ по рассмотрению возражений и заявлений»).

### **Особенности рассмотрения ходатайств граждан**

Основное отличие ходатайств состоит в предмете (содержании) обращений данного вида. Ходатайства оформляются только в тех случаях и по тем вопросам, которые определяются законодательно. Однако следует отметить, что данная форма обращений в федеральном законе не названа, а выделяется только в отдельных нормативных актах. Так, приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что ходатайство – это изложенная в письменной форме или в форме электронного документа просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

Анализ правовых актов, регламентирующих вопросы рассмотрения ходатайств, позволяет выявить важную особенность, связанную с требованием обязательного предоставления всех необходимых и правильно оформленных документов по специально установленной форме. Отсутствие приложенных к ходатайству требуемых документов может являться основанием для отказа в принятии ходатайства к рассмотрению.

При подаче ходатайств в некоторых случаях может взиматься государственная пошлина.

При отказе в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства заявителю направляется письменное уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования решения.

Основные процедурные положения при рассмотрении ходатайств – общие. Срок рассмотрения и срок продления рассмотрения ходатайств определяется по общему правилу или по нормам специальных правовых актов. Некоторые ходатайства рассматриваются по специально установленным правилам, например ходатайства о помиловании, а также заявления граждан о реабилитации в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 (с изм. и доп.) «О реабилитации жертв политических репрессий» рассматриваются на основании соответствующих приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации.

Обжалование решения, принятого по ходатайству, а также отказ в принятии к рассмотрению и регистрации ходатайства могут быть обжалованы в административном или судебном порядке.

### ***Особенности рассмотрения коллективных обращений и петиций граждан***

Данные формы обращений, как и ходатайства Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», не названы, но их нормативная регламентация осуществлена достаточно развернуто, хотя и не систематизированно.

Основное требование, предъявляемое к коллективным обращениям и петициям граждан и несоблюдение которого препятствует принятию этого вида обращений к рассмотрению, – письменная форма.

Процедуры принятия, регистрации, проверки и рассмотрения коллективных обращений тождественны процедурам, реализуемым при рассмотрении индивидуальных обращений (предложений, заявлений и жалоб).

Коллективные обращения, оформленные в виде петиции, подаются выборными лицами, обладающими представительскими полномочиями, которыми их наделяют участники собрания (схода), конференции или митинга.

Порядок подачи петиций по проведению общественных реформ и совершенствованию законодательства осуществляется, как правило, на основании Конституции РФ, конституций республик в составе Российской Федерации, уставов субъектов РФ.

Обжалование решения по коллективному обращению или петиции граждан осуществляется, как правило, в судебном порядке.

## **§ 5. Особенности производства при рассмотрении административных жалоб граждан**

В соответствии с законодательством РФ гражданин вправе обжаловать любые действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, а также официальную информацию, послужившую основанием для принятия ими решений и совершения действий (или бездействия), в вышестоящие в порядке подчиненности органы или должностным лицам или в суд.

При производстве по рассмотрению такого вида обращений, как жалоба, правам и обязанностям сторон законодательством уделяется особое внимание. Например, многие законы субъектов РФ об обращениях граждан содержат самостоятельные статьи о правах граждан при рассмотрении жалоб и об обязанностях должностных лиц по рассмотрению жалоб.

К правам граждан, обратившимся с жалобами, относятся следующие:

- лично довести до сведения должностного лица, рассматривающего жалобу, обстоятельства, приведшие к нарушению его прав;
- присутствовать при рассмотрении жалобы и знакомиться с итоговыми материалами по ее проверке;
- представлять дополнительные сведения или ходатайствовать об их истребовании органом или должностным лицом, рассматривающим жалобу;
- получить в установленный срок официальный ответ в письменной форме о результатах рассмотрения жалобы;
- при несогласии с принятым решением обжаловать его в административном или судебном порядке;
- требовать возмещения морального или материального вреда в установленном законом порядке;
- пользоваться услугами доверенного лица, адвоката.

Должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение соответствующей жалобы, обязано:

- принять жалобу и после осуществления первичной проверки зарегистрировать ее;
- рассмотреть жалобу по существу в установленный срок, объективно оценить изложенные в ней факты, проверить их достоверность посредством осуществления специальной проверки;
- незамедлительно принять меры к пресечению неправомερных решений, действий (бездействий), посягающих на права и законные интересы граждан;
- в случае необходимости выехать на место для обследования обстоятельств, породивших жалобу, истребовать у тех органов власти и должностных лиц, на которых поступила жалоба, необходимые материалы и объяснения, пригласить свидетелей и специалистов;
- принять мотивированное и основанное на законе решение по жалобе и обеспечить его реальное исполнение;
- сообщить гражданину о результатах рассмотрения жалобы и принятом по ней решении в установленный срок в письменной или в устной форме по согласованию с ним.

Говоря об особенностях рассмотрения жалоб, необходимо остановиться на следующем моменте: законодательно установлен запрет направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Поэтому в случае если в соответствии с этим запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвра-

щается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Практически все акты о порядке рассмотрения обращений содержат норму о том, что рассмотрение жалобы прекращается, если в ходе проверки было установлено, что лицо, подавшее жалобу, указало ложные фамилию, адрес и другие недостоверные сведения.

По результатам рассмотрения жалобы могут быть приняты следующие решения:

- о полном или частичном удовлетворении жалобы, восстановлении нарушенного права гражданина. В этом случае орган власти или должностное лицо, принявшие решение, обязаны принять необходимые меры для восстановления нарушенного права гражданина, принести ему извинения в письменном виде, а также по просьбе гражданина проинформировать об этом заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц. В некоторых случаях гражданин, жалоба которого удовлетворена полностью или частично, вправе требовать публикации опровержения в средствах массовой информации;
- об отказе в полном или частичном удовлетворении жалобы.

Важная особенность производства по рассмотрению жалоб состоит в возможности привлечения на основании решения по жалобе лиц, принявших незаконные решения или совершивших противоправное деяние, к установленной законодательством Российской Федерации ответственности.

Следует отметить, что в тех случаях, когда жалоба является повторной, к ней обязательно приобщаются все материалы, полученные в процессе предыдущего рассмотрения.

## Г л а в а 25

### **ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК И ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

#### **§ 1. Дисциплинарная ответственность: понятие, цели и функции**

Вопросы дисциплинарной ответственности в отечественном праве одновременно являются и простыми и сложными. Простота и логичность понятия «дисциплинарная ответственность» в административном праве связаны с относительно несложной содержательно-субъектной характеристикой этого вида юридической ответственности.

В административно-правовом отношении содержание дисциплинарной ответственности составляют юрисдикционные (негативные, принудительные) отношения служебного характера по поводу неисполнения установленных правил государственно-служебной дисциплины.

Субъектный состав дисциплинарных правоотношений также не требует специального и, тем более, развернутого или исчерпывающего нормативного регулирования. Стороны определяются исходя из своего юридического состояния – участия в государственно-служебном (публично-служебном) отношении, – т. е. это:

- властенаделенный субъект (работодатель, начальник, руководитель, глава);
- и подчиненный субъект (должностное лицо, служащий, исполняющий обязанности в соответствующих органах публичной власти).

Сложность категории «дисциплинарная ответственность» обусловлена ее двойной отраслевой принадлежностью и, следовательно, двойственностью целей, задач и функций. Так, с одной стороны, вопросы дисциплинарной ответственности являются обязательным элементом системы трудового права, регламентированы Трудовым кодексом РФ и выполняют важные функции в процессе реализации конституционного права граждан на труд. С другой стороны, будучи важнейшим институтом административного права, дисциплинарная ответственность имеет достаточно обширную административно-правовую регламентацию (например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Общевоинские уставы), выступает элементом, обеспечивающим конституционное право граждан на замещение должностей государственной службы, что, в конечном итоге, также способствует реализации права граждан на труд.

Несмотря на тождественность многих понятий и институтов, дисциплинарная ответственность в границах трудового и административного права имеет серьезные множественные отличия, которые позволяют говорить о *дисциплинарной ответственности в административном праве* как о *части административно-правовой системы и структурном элементе (производстве) административно-юрисдикционного процесса*.

Для разграничения дисциплинарной ответственности в трудовом и административном праве используются понятия «*общая дисциплинарная ответственность*» (на основе норм Трудового кодекса РФ) и «*специальная дисциплинарная ответственность*» (на основе специальных отраслевых норм административного права – норм уставов, положений о дисциплине и т. п.).

*Дисциплинарная ответственность – особый вид государственного принуждения, связанного с применением субъектами дисциплинарной власти санкций за совершенные подчиненными субъектами дисциплинарные проступки.*

Различают три вида дисциплинарной ответственности:

- в порядке подчиненности;
- в соответствии с дисциплинарными уставами;
- в соответствии с правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка.

Государственное принудительное воздействие в сфере отношений по поводу реализации дисциплинарной ответственности определяется как *дисциплинарное принуждение*. Тем не менее важно отметить, что дисциплинар-

ное принуждение значительно шире по своему содержанию, чем дисциплинарная ответственность, и включает в себя:

– *меры дисциплинарного пресечения* (например, временное, но не более чем на месяц, отстранение государственного служащего от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания, предупреждение о недопустимости определенных действий, напоминание военному служащему об обязанностях и воинском долге, задержание);

– *восстановительные меры* (например, привлечение служащего к материальной ответственности);

– *дополнительные дисциплинарные меры материально-морального воздействия* (например, невыплата или уменьшение выплаты дополнительных денежных средств (премий) – депремирование; непредоставление различных поощрений (грамот, благодарностей) – дестимулирование; порицательное обсуждение поведения или работы служащего, исключение из резерва на выдвижение и пр.);

– *меры дисциплинарного взыскания.*

*Основная цель* дисциплинарной ответственности по административному праву – превенция (предупреждение) дисциплинарных правонарушений в государственных (публичных) организациях и обеспечение установленно-го государственной (публичной) властью внутриорганизационного порядка управления.

Если конкретизировать, то основную цель составляют несколько взаимосвязанных между собой целевых назначений дисциплинарной ответственности, к числу которых относятся:

– обеспечение исполнения норм служебного распорядка (служебной дисциплины);

– обеспечение дисциплины и законности;

– предупреждение дисциплинарных проступков;

– наказание лиц, совершивших дисциплинарные проступки;

– воспитание служащих (должностных лиц) в духе уважения к установленным правилам служебной дисциплины и порядку управления;

– в некоторых случаях – компенсация причиненного проступком ущерба;

– гарантирование сохранения и поддержания установленного порядка управления в государственных организациях (государственных органах).

Наиболее существенные направления и стороны воздействия института дисциплинарной ответственности являются *функциями дисциплинарной ответственности*. Дисциплинарная ответственность выполняет воспитательную, охранительную и превентивную (предупредительную) функции.

*Воспитательная функция* состоит в формировании у государственных служащих и должностных лиц уважительного отношения к установленному порядку исполнения ими своих должностных полномочий, а также в формировании у них стремления к неукоснительному соблюдению режима законности.

*Охранительная функция* дисциплинарной ответственности заключается в прекращении и ликвидации негативного отношения, нарушающего установленный порядок, и, если это возможно или требуется, восстановлении на-

рушенного порядка. Содержание данной функции включает в себя установление для лица, совершившего дисциплинарный проступок, таких ограничений и лишений, которые призваны наказать виновного и компенсировать вред, причиненный охраняемому общественному отношению.

*Превентивная функция* дисциплинарной ответственности заключается в предотвращении совершения дисциплинарных проступков. Традиционно, превентивная функция юридической ответственности (в том числе и дисциплинарной) делится на частную превенцию и общую превенцию.

*Частная превенция* заключается в том, чтобы предотвратить повторное правонарушение (проступок) лицом, уже его совершавшим.

*Общая превенция* включает в себя два аспекта:

- 1) выявление причин и условий, способствовавших совершению проступка;
- 2) предотвращение совершения проступков другими субъектами служебного (трудового) правоотношения. Этот аспект общей превенции в совокупности с частной превенцией можно рассматривать как воспитательную функцию дисциплинарной ответственности.

## **§ 2. Специальные признаки дисциплинарной ответственности, ее отличие от иных видов юридической ответственности**

Прежде чем характеризовать дисциплинарную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности и проводить ее отграничение по специфическим признакам, необходимо подчеркнуть, что дисциплинарная ответственность как часть целостного института юридической ответственности в полной мере обладает всеми общими признаками, присущими последней.

К специфическим признакам, отграничивающим дисциплинарную ответственность от других видов юридической ответственности (административной, гражданско-правовой, уголовной, конституционной, материальной), относятся следующие.

### *1. Личностные особенности правонарушителя:*

– дисциплинарная ответственность может быть применена только по отношению к физическим лицам. В этом состоит ее отличие от ответственности, например административной и гражданско-правовой, которые могут быть реализованы как в отношении физических, так и в отношении юридических лиц;

– дисциплинарная ответственность может быть применена только к физическому лицу, обладающему специальными признаками:

- 1) наличие соответствующей дисциплинарной деликтоспособности;
- 2) лицо должно состоять в служебных (трудовых) правоотношениях, оформленных надлежащим образом;
- 3) лицо должно иметь соответствующие, закрепленные во внутренних документах, должностные обязанности и т. п.

### *2. Особенности применения:*

– дисциплинарная ответственность применяется только в порядке подчиненности. Лицо, наделенное властным юрисдикционно-дисциплинарным

полномочием, может применять дисциплинарную ответственность только в отношении подчиненного ему субъекта, обладающего названными в предыдущем пункте признаками. Наличие прямой служебной подчиненности характерно только для такого вида юридической ответственности, как дисциплинарная;

– для определенных категорий служащих (военнослужащих и служащих правоохранительных органов) правило о прямой подчиненности не является определяющим: привлечь к дисциплинарной ответственности правомочно не только непосредственное (прямое) вышестоящее должностное лицо, но и должностные лица более высоких уровней;

– по общему правилу, применение дисциплинарного взыскания не освобождает служащего (должностное лицо), совершившего проступок, от иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

### 3. Особенности основания применения:

– дисциплинарная ответственность по общему правилу применяется за дисциплинарные проступки;

– в определенных законом случаях дисциплинарная ответственность может применяться за административные правонарушения. В нормативно установленных деликтных ситуациях дисциплинарная ответственность выступает «эквивалентом» административной ответственности. Например, военнослужащие и граждане, призванные на сборы, в большинстве случаев за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность на основании Общевоинских уставов (дисциплинарного). Составы, по которым указанные лица привлекаются к административной ответственности на общих основаниях, перечислены в КоАП РФ;

– в законодательстве не перечислены составы дисциплинарных проступков. Анализ правовых норм и практика применения дисциплинарной ответственности за нарушение правил служебного (трудового) распорядка позволяют выделять такие виды дисциплинарных проступков, как:

- 1) неисполнение возложенных обязанностей,
- 2) ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей,
- 3) уклонение от исполнения возложенных обязанностей,
- 4) нарушение норм и правил служебного распорядка, служебной дисциплины и, в определенных случаях, законодательства РФ,
- 5) несоблюдение установленных ограничений,
- 6) и другие.

### 4. Особенности видов (форм) применения:

– дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарного взыскания;

– система дисциплинарных взысканий достаточно разнообразна и регламентирована значительным числом правовых актов;

– для различных категорий служебных (трудовых) отношений устанавливаются различные виды дисциплинарных взысканий. Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены такие дисциплинарные взыскания, как:

- 1) замечание;
- 2) выговор;



- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы по указанным в законе основаниям.

Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» предусматривает несколько иную систему взысканий, применяемую только к сотрудникам, указанным в Уставе:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) строгий выговор;
- г) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- д) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- е) увольнение со службы в органах внутренних дел.

Анализ норм, предусматривающих дисциплинарные взыскания, позволяет выделять и такие специальные взыскания, как:

- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака;
- назначение нарядов вне очереди;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части и др.

#### 5. Особенности нормативно-правовой регламентации:

– основания, порядок и виды применения дисциплинарной ответственности регулируются многими актами, различными по своей юридической силе (например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»);

– нормы, регламентирующие вопросы применения дисциплинарной ответственности, содержатся в различных отраслях права (например, трудовом праве – Трудовом кодексе РФ, административном праве – Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ»).

В качестве самостоятельной особенности дисциплинарной ответственности можно назвать *основание ее прекращения*, так как в некоторых случаях прекращение дисциплинарного воздействия может наступать как *мера поощрения*. Например, данное положение закрепляется в Указе Президента РФ от 14 октября 2012 г. «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации», где в п. 28 определено, что к сотрудникам, имеющим дисциплинарные взыскания, в качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

### § 3. Субъекты дисциплинарной ответственности

*Субъекты дисциплинарной ответственности – это всегда физические лица, являющиеся сторонами юрисдикционных правоотношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся по поводу реализации дисциплинарной ответственности.*

Основной особенностью института субъектов дисциплинарной ответственности является отсутствие специальных единых норм в административном (как и в трудовом) праве, устанавливающих круг лиц, подпадающих под действие дисциплинарной ответственности. Регламентация осуществляется многими актами и имеет достаточно обобщенный характер.

Важно отметить, что основной признак субъекта дисциплинарной ответственности – наличие *специального юридического состояния* нахождения лица в определенной устойчивой служебной (трудовой) связи лица и работодателя. Поскольку организационно-правовых форм публичных организаций значительное множество (органы, учреждения, предприятия, комиссии, фонды, ассоциации и пр.), детально определить на законодательном уровне основы такого состояния невозможно.

По общему правилу специальному юридическому состоянию субъекта дисциплинарной ответственности предъявляется *два основных требования*:

- лицо должно состоять в публично-служебных (трудовых) правоотношениях, оформленных надлежащим образом;
- лицо должно иметь соответствующие, закрепленные во внутренних документах, должностные обязанности.

Служебное (трудовое) состояние оформляется юридическим документом, которым являются, как правило, письменный приказ или распоряжение руководителя (начальствующего лица) – представителя нанимателя.

Актом, на основании которого издаются приказ или распоряжение (индивидуальный правовой акт), является служебный контракт (реже – трудовой договор, соглашение).

Всех субъектов дисциплинарной ответственности можно разделить на *две группы*:

- 1) субъекты, наделенные дисциплинарно-юрисдикционными властными полномочиями;
- 2) обычные субъекты, т. е. служащие (работники), не обладающие правом привлечения к дисциплинарной ответственности за конкретный дисциплинарный проступок.

К *субъектам первой группы* относятся руководители публичных органов или организаций, наделенные правом издавать в письменной форме приказы или распоряжения о приеме на службу (работу) – *субъекты дисциплинарной юрисдикции*.

Данная категория субъектов имеет достаточно обширную правовую (наиболее часто – ведомственную) регламентацию. Важно отметить, что нормами права всегда четко определен порядок получения статуса руководителя. Например, ст. 18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определяет порядок назначения на должность Руководителя Федеральной таможенной службы (назначается и освобождается от должности Правительством РФ) и заместителей Руководителя Федеральной таможенной службы РФ (назначаются на должность и освобождаются от

должности Правительством РФ по представлению руководителя Федеральной таможенной службы).

*Вторая группа субъектов* представлена *физическими лицами (гражданами), замещающими должности согласно штатному расписанию*. Их можно назвать субъектами, привлекаемыми к дисциплинарной ответственности. Порядок замещения ими должностей также урегулирован соответствующими нормами, например в ст. 18 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» закреплено, что «сотрудники таможенных органов назначаются на должность и освобождаются от должности приказом начальника соответствующего таможенного органа».

Субъектам дисциплинарной ответственности должны быть присущи общеправовые характеристики – обладание *право-, дее- и деликтоспособностью*.

Дисциплинарная деликтоспособность – это способность лица нести дисциплинарную ответственность за совершенное дисциплинарное правонарушение. Для отношений дисциплинарной ответственности дисциплинарная деликтоспособность наступает с момента начала исполнения лицом своих служебных (трудовых) обязанностей. Момент, с которого лицо приобретает статус служащего (работника), как правило, определяется приказом или распоряжением и контрактом (служебным соглашением).

Основное условие, при котором служащий (должностное лицо) становится субъектом дисциплинарной ответственности, связано с нарушением требований служебной дисциплины.

К субъектам дисциплинарной ответственности также может быть предъявлен ряд дополнительных требований, неисполнение которых может повлечь применение дисциплинарных санкций, например:

- ношение установленной формы;
- прохождение медосмотра;
- обязательная дактилоскопическая регистрация;
- несоблюдение установленных ограничений.

Практически все субъекты дисциплинарной юрисдикции в случае нарушения установленных служебно-трудовых правил и требований становятся субъектами дисциплинарной ответственности. Как правило, процедуры применения к ним дисциплинарных санкций обладают спецификой, что отражается в нормативных актах.

Завершая характеристику субъектов дисциплинарной ответственности, важно отметить, что основными субъектами дисциплинарной ответственности в административном праве являются государственные служащие и должностные лица. Нормативная регламентация наложения на них дисциплинарных взысканий осуществляется в основном специальными административно-правовыми нормами. В тех случаях, когда специальные правила отсутствуют, действуют общие правила, определенные нормами Трудового кодекса РФ.

#### **§ 4. Основания дисциплинарной ответственности. Дисциплинарный проступок**

Основания юридической ответственности традиционно подразделяются на три вида: юридическое (нормативное), фактическое и процессуальное. Важно отметить их взаимосвязь – при отсутствии хотя бы одного из названных оснований ответственность не может быть реализована.

*Юридическое* (нормативное) *основание дисциплинарной ответственности* заключается в наличии совокупности нормативных установлений (правовых норм законов, уставов, положений, иных ведомственных актов), закрепляющих:

– *понятие и признаки нарушения служебной (трудовой) дисциплины*. Например, Дисциплинарный устав таможенной службы РФ в ст. 17 закрепляет: «Нарушение служебной дисциплины (дисциплинарный проступок) – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей». Нормой права могут быть установлены и более конкретизированные определения. Так, в вышеприведенной статье указаны и виды «грубых нарушений служебной дисциплины»;

– *составы дисциплинарных проступков*. Например, ст. 18 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ устанавливает проступки, квалифицирующиеся как грубое нарушение служебной дисциплины:

1) невыполнение сотрудником обязанностей, установленных подп. 1, 3 и 7 п. 1 ст. 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

2) утрата сотрудником документов, предоставляющих право перемещения товаров или транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, а также товаров, обращенных в федеральную собственность, товаров и документов, задержанных и (или) изъятых при проведении таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия;

3) прогул (в том числе отсутствие сотрудника на службе более трех часов в течение установленного ежедневного служебного времени) без уважительных причин;

4) появление сотрудника на службе в нетрезвом состоянии, состоянии наркотического или токсического опьянения;

5) несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников ст. 7 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

– *основополагающие положения о формировании составов дисциплинарных проступков*;

– *общую* (например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и *специальную* (например, Дисциплинарный устав таможенной службы РФ) *системы дисциплинарных взысканий*;

– *принципы привлечения к дисциплинарной ответственности и наложения дисциплинарных взысканий*;

– уполномоченных субъектов дисциплинарной юрисдикции (главы, начальники, руководители);

– возможность привлечения к дисциплинарной ответственности не только непосредственным начальником (прямое подчинение), но и любым из вышестоящих лиц;

– процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности;

– процедуры и подведомственность обжалования. По общему правилу, которое не всегда отражено в специальных актах, подведомственность по делам об обжаловании дисциплинарных взысканий является альтернативной – судебной или административной (подача жалобы вышестоящему лицу / в вышестоящий орган).

Следующее фактическое основание дисциплинарной ответственности заключается в фактическом нарушении установленного служебного (трудо-вого) распорядка или правил осуществления служебных (трудовых) обязанностей, т. е. совершении дисциплинарного проступка.

Здесь важно отметить, что в административном праве к отдельным категориям субъектов дисциплинарная ответственность применяется не только за совершенные дисциплинарные проступки, но и за некоторые административные правонарушения. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ, по общему правилу, военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, а также лица, имеющие специальные звания, несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) этими лицами и их статус. Это правило распространяется на сотрудников Следственного комитета РФ, 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.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности. В законодательстве отсутствует понятие состава дисциплинарного проступка, но содержанием целого ряда правовых норм обосновываются правомерность и сущность такого понятия.

Состав дисциплинарного проступка образует совокупность элементов, при наличии которых деяние квалифицируется как дисциплинарный проступок. Элементами состава дисциплинарного проступка являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объект дисциплинарного проступка составляют отношения, складывающиеся в процессе осуществления служебно-трудовой деятельности:

– установленный служебный (трудовой) порядок;

– служебная (трудовая) дисциплина;

– неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных (должностных) обязанностей;

– несоблюдение или ненадлежащее соблюдение установленных дополнительных условий, требований или ограничений.

*Объективная сторона дисциплинарного проступка* представляет собой систему признаков, характеризующих его внешнее проявление, и выражается:

– в действии или бездействии лица, повлекшем нарушение установленного служебного порядка, дисциплины или неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, ограничений или требований;

– нередко важное значение приобретают такие характеристики, как место, время, способ, средства, характер совершенного деяния (неоднократное, грубое, повторное, систематическое), наступившие вредные последствия. Так, понятие грубого нарушения служебной дисциплины, а также определение систематических нарушений служебной дисциплины даются в Дисциплинарном уставе таможенной службы.

*Субъектом дисциплинарного проступка* является лицо, не обладающее дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями в конкретных дисциплинарно-деликтных отношениях, состоящее в устойчивых, юридически оформленных служебных отношениях и наделенное соответствующими служебными правами и обязанностями.

*Субъективная сторона дисциплинарного проступка* связана с виной субъекта, т. е. с его психическим отношением к совершенному деянию и его последствиям. Вина может выражаться в форме умысла или неосторожности. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изм. и доп.) «О статусе военнослужащих»:

– дисциплинарный проступок признается совершенным умышленно, если военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, осознавал противоправный характер своего действия (бездействия), предвидел возможность или неизбежность наступления вредных последствий и желал наступления этих последствий либо не желал наступления вредных последствий, но сознательно допускал эти последствия либо относился к ним безразлично;

– дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение этих последствий либо не предвидел возможности наступления вредных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог предвидеть эти последствия.

Тесно связаны с виной *мотив* и *цель* совершения проступка. Данный элемент состава дисциплинарного проступка является очень важным и, нередко, решающим при разрешении вопроса о применении дисциплинарной ответственности и наложении конкретного вида дисциплинарного взыскания. Отношения в сфере дисциплинарной ответственности характеризуются значительной субъективностью. Часто, выяснив в достаточно полной степени мотив и цель проступка и отношение лица к содеянному, субъект дисциплинарной юрисдикции может освободить виновное лицо от дисциплинарной ответственности вообще или заменить взыскание какой-либо менее жесткой мерой дисциплинарного принуждения.

К процессуальному основанию относятся установление и фиксация факта совершения дисциплинарного проступка, возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном проступке – дисциплинарное производство и, в конечном итоге, применение (реализация) дисциплинарной ответственности относительно виновного в совершении дисциплинарного проступка лица. Другими словами, процессуальным основанием дисциплинарной ответственности является урегулированное правом дисциплинарное производство (производство по делам о дисциплинарных правонарушениях).

Как уже отмечалось, все три основания применения дисциплинарной ответственности неразрывно связаны: отсутствие правовой нормы, самого деяния или соответствующей процедуры применения меры дисциплинарного взыскания (производства) делает реализацию дисциплинарной ответственности невозможной.

## § 5. Освобождение от дисциплинарной ответственности

Освобождение от дисциплинарной ответственности относится к правомочиям субъектов, наделенных дисциплинарной властью.

В нормативных актах предусматривается несколько оснований освобождения от дисциплинарной ответственности. Их можно разделить на группы:

- основания, отменяющие дисциплинарную ответственность;
- основания, заменяющие дисциплинарную ответственность;
- основания, отсрочивающие дисциплинарную ответственность.

### **Отменяющие основания освобождения от дисциплинарной ответственности**

Как следует из названия, в соответствии с данными основаниями дисциплинарная ответственность к лицу, в действиях которого содержится состав дисциплинарного проступка, не применяется (отменяется). Здесь важно обратить внимание на новое положение законодательства о государственной гражданской службе. В отличие от ранее действующего закона об основах государственной службы (который устанавливал отмену ответственности служащего в случае исполнения неправомерного приказа, подтвержденного руководителем) действующий закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в п. 2 и 3. ст. 15 предусматривает принципиально иное положение о том, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. При исполнении гражданским служащим неправомерного поручения *гражданский служащий и дав-*

ший это поручение руководитель несет дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Действующее законодательство выделяет следующие отменяющие дисциплинарную ответственность основания:

– основание, которое имеет силу общего правила, связано со сроком, по истечении которого лицо освобождается от дисциплинарной ответственности. Закон о государственной гражданской службе устанавливает, что 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. Аналогично данный вопрос решается и в специализированных актах;

– специальные нормы могут устанавливать условия, исключаящие дисциплинарную ответственность, хотя деяние имеет признаки проступка. Так, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» установлены обстоятельства, исключаящие дисциплинарную ответственность военнослужащего, в частности указано, что не является дисциплинарным проступком действие (бездействие), совершенное:

- 1) во исполнение обязательного для военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, приказа или распоряжения командира;
- 2) в состоянии необходимой обороны, т. е. при защите личности и прав обороняющегося или другого лица, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны. Не являются превышением пределов необходимой обороны: причинение вреда посягающему лицу, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия; защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, если при этом не было допущено умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства; действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения;
- 3) при задержании лица, совершившего преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не пред-



ставлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер. Превышением мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, признается их явное несоответствие характеру и степени общественной опасности совершенного задерживаемым лицом преступления и обстоятельствам задержания, когда лицу без необходимости причиняется явно чрезмерный, не вызываемый обстановкой вред;

4) в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, либо другого лица, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости. Превышением пределов крайней необходимости признается причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный;

5) при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, допустивший риск, предпринял достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым законом интересам. Риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия;

6) в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не мог руководить своими действиями (бездействием). Вопрос о дисциплинарной ответственности за причинение вреда охраняемым законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями (бездействием), решается с учетом положений абзаца пятого;

– некоторые акты содержат нормы, предоставляющие субъекту дисциплинарной юрисдикции право применять дисциплинарные взыскания, руководствуясь *принципом усмотрения*. Примером может служить норма Дисциплинарного устава таможенной службы РФ (п. 21): «В случае нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа может ограничиться предупреждением подчиненного о необходимости строгого соблюдения дисциплины».

### **Заменяющие основания освобождения от дисциплинарной ответственности**

Некоторые нормы позволяют сделать вывод о том, что вышестоящие руководители могут изменять наложенное взыскание, в том числе и освобождать лицо от дисциплинарной ответственности. Данное положение закреплено

Дисциплинарным уставом таможенной службы РФ (п. 32): «Вышестоящий начальник таможенного органа имеет право *отменить*, смягчить или усилить (в пределах представленных ему прав) дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, если найдет, что это взыскание не соответствует тяжести совершенного проступка».

Другое заменяющее основание освобождения от дисциплинарной ответственности предусмотрено п. 20 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, где предусмотрена возможность освобождения лица от дисциплинарной ответственности в том случае, если в результате служебной проверки будет обнаружено, что сотрудник допустил *действия, указывающие на признаки преступления*. В этом случае руководитель таможенного органа обязан незамедлительно передать полученные материалы в органы дознания и предварительного следствия.

### ***Отсрочивающие основания освобождения (основания временного освобождения) от дисциплинарной ответственности***

Данные основания освобождают субъекта от привлечения к дисциплинарной ответственности только на определенное время. Их перечень имеет нормативное закрепление. По общему правилу дисциплинарное взыскание не может быть применено:

- во время болезни лица, совершившего дисциплинарный проступок;
- в период нахождения лица, совершившего дисциплинарный проступок, в отпуске или в командировке;
- в период нахождения лица, совершившего проступок, в плавании и т. п.

Некоторые правовые акты содержат правило, согласно которому субъект может *освобождаться от дисциплинарной ответственности только на время исполнения своих должностных обязанностей*. Так, п. 48 Указа Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 (с изм. и доп.) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» устанавливает, что наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные во время дежурства, несения службы на постах и маршрутах, производится только после смены виновного с дежурства, караула, поста, участка патрулирования или после его замены другим сотрудником. Аналогичное положение содержится в Уставе патрульно-постовой службы полиции (утв. приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80), определяющем в п. 58, что во время несения службы патрульный (постовой) не подвергается дисциплинарным взысканиям.

## **§ 6. Понятие и правовая природа дисциплинарного производства**

*Дисциплинарное производство – это урегулированная нормами права деятельность субъектов дисциплинарной юрисдикции по поводу применения к виновным дисциплинарных взысканий.*

Нормативно-правовая регламентация дисциплинарного производства в административном праве осуществляется целой совокупностью актов, различных по юридической силе, содержанию, сфере применения.

Традиционно, основное место в регламентации данного производства отводится Трудовому кодексу РФ, где в главах 29 и 30 закреплены основные процедурно-процессуальные аспекты привлечения работников к дисциплинарной ответственности в сфере трудовых отношений. Но, учитывая значительнейшие изменения не только системы и структуры административного права, но и колоссальное расширение и обновление административно-правового (нормативного) регулирования, а также исходя из анализа действующего нормативно-правового массива, можно с уверенностью говорить о том, что значение Трудового кодекса РФ в административном праве существенно уменьшилось, и нормы трудового права стали применяться в достаточно редких случаях. Иными словами, дисциплинарное производство в административном праве получило собственную, развернутую регламентацию и общие нормы Трудового кодекса РФ используются только в тех случаях, когда отсутствует специальная административно-правовая регламентация.

### ***Федеральные законы***

Основным актом, регламентирующим вопросы дисциплинарного производства в административном праве, является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Статьи данного закона определяют систему дисциплинарных взысканий, применяемых к самой многочисленной категории государственных служащих – гражданских служащих, и некоторые основополагающие принципы применения дисциплинарной ответственности.

Вопросы дисциплинарной ответственности также раскрываются в законах, регулирующих вопросы отдельных видов государственной службы, например, федеральных законах «О службе в таможенных органах», «О статусе военнослужащих».

### ***Указы Президента***

Указы Президента РФ занимают достаточно важное место в системе норм, регулирующих вопросы дисциплинарного производства. Многие аспекты дисциплинарного производства конкретных видов государственной службы определены, например, указами от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации», от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы федеральной службы исполнения наказаний».

Посредством Указов Президента могут вводиться в действие дисциплинарные уставы. Например, Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 – Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации.

### ***Постановления Правительства РФ***

Постановления Правительства РФ – акт, часто регламентирующий вопросы дисциплинарной ответственности в различных сферах жизнедеятельности, в которых может осуществляться государственная служба. Например, постановлениями Правительства утверждены:

– Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота (от 22 сентября 2000 г.);

– Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации (от 25 августа 1992 г.);

– Устав о дисциплинарной ответственности работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии (от 10 июля 1998 г.);

– Устав о дисциплине работников морского транспорта (от 23 мая 2000 г.).

### **Ведомственные акты**

Ведомственные акты, как правило, раскрывают отдельные положения актов большей юридической силы и обеспечивают их реализацию в рамках конкретного ведомства. Как правило, вопросы дисциплинарного производства организаций – субъектов административного права, не урегулированные общими актами, регламентируются в собственных уставах, положениях, правилах внутреннего трудового (служебного) распорядка. Примерами ведомственных актов, регламентирующих вопросы дисциплинарного производства, являются приказы МВД РФ: от 14 декабря 1999 г. № 1038 (с изм. и доп.), утверждающий Инструкцию о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ; от 29 января 2008 г. № 80, утверждающий Устав патрульно-постовой службы полиции.

Несмотря на обилие норм, затрагивающих данное производство, его задачи четко нигде не закреплены. Видимо, это связано с тем, что дисциплинарное производство, несмотря на специфику, по своей содержательной основе и целевому назначению очень близко к производству по делам об административных правонарушениях и является одним из структурных элементов административно-юрисдикционного процесса. Поэтому все основные категории (в том числе и задачи, принципы, стадии) являются общими.

Следовательно, исходя из содержания ст. 24.1 КоАП РФ, можно определить следующие задачи дисциплинарного производства:

– *всестороннее, полное объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.* Данная задача имеет свое закрепление в нормативных актах. Например, в ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлено, что при назначении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность;

– *разрешение дела в соответствии с законом.* Во всех актах определяется возможность наложения дисциплинарного взыскания только на основании закона, в целях чего имеются либо отсылочные нормы, либо нормы, прямо закрепляющие полномочия (права и обязанности) субъектов производства, а также порядок и сроки совершения процессуальных действий;

– *обеспечение исполнения вынесенного постановления.* Исполнение вынесенного решения по общему правилу осуществляется лицом, наложившим дисциплинарное взыскание и/или соответствующей службой организации (органа, учреждения и т. п.).

– *выявление причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка.* Здесь важно отметить, что выявлению причин и усло-

вий, способствующих совершению дисциплинарных проступков, способствуют создаваемые системы учета поощрений и дисциплинарных взысканий.

## § 7. Принципы дисциплинарного производства

Дисциплинарное производство, как и любая юрисдикционная деятельность, основывается на определенных базовых, основополагающих, обязательных для всех субъектов дисциплинарной юрисдикции положениях (идеях), которые по своей сущности являются *принципами*:

- законности;
- объективной истины;
- вины;
- неотвратимости ответственности;
- оперативности и эффективности;
- справедливости и целесообразности;
- гуманизма;
- дифференциации ответственности;
- ответственности за принятое решение.

*Принцип законности* – важнейший принцип правового государства. Его содержание заключается в неукоснительном и точном исполнении Конституции РФ и федерального законодательства. Сущность принципа законности состоит в том, что меры дисциплинарной ответственности должны реализовываться в порядке и пределах, установленных правовыми нормами. Наличие нормативно определенных процессуальных прав стороны, подлежащей применению взыскания, также обеспечивается данным принципом. Важно отметить, что возложение дисциплинарной ответственности по аналогии – недопустимо. В отношении каждого лица осуществляется самостоятельное производство в целях привлечения к ответственности.

*Принцип объективной истины* выражается в том, что решение о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть принято лишь на основании всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого конкретного дела. Как уже отмечалось при характеристике задач дисциплинарного производства, требования всесторонности, полноты и объективности содержатся в нормах многих актов о дисциплинарной ответственности.

*Всесторонность исследования обстоятельств дела* связана с необходимостью исчерпывающего познания всех обстоятельств, имеющих значение по делу и характеризующих личность субъекта, совершившего дисциплинарный проступок.

*Полнота рассмотрения обстоятельств дела* выражается в получении такого количества информации и установлении тех фактов, которые будут достаточными для полного уяснения обстоятельств дела.

*Объективность рассмотрения обстоятельств дела* означает независимые и беспристрастные исследование и оценку обстоятельств дела.

*Принцип вины* означает привлечение лица к дисциплинарной ответственности только за те деяния, в которых установлена его вина. Данный

принцип особенно ярко выражается в тех случаях, когда лицо, совершающее неправомерное деяние освобождается от дисциплинарной ответственности.

*Принцип неотвратимости ответственности* состоит в том, что все дисциплинарные проступки должны быть выявлены, и ни одно из деяний не должно остаться безнаказанным.

*Принцип оперативности и эффективности* тесно связан с предыдущим принципом и заключается в своевременном пресечении нарушения установленного порядка в целях сохранения и поддержания функциональности управления определенной сферой жизнедеятельности. Т.е., дисциплинарное нарушение не должно прерывать нормальное функционирование организации (органа, учреждения и пр.). Этим же целям служит и требование эффективного пресечения нарушения, но здесь еще приобретает важность воспитательный аспект – частная превенция.

*Принцип справедливости и целесообразности* означает, что вид дисциплинарного взыскания должен соответствовать тяжести совершенного проступка. При определении меры дисциплинарной ответственности должны учитываться обстоятельства, отягчающие деяние (грубое нарушение, систематичное, повторное, неоднократное и пр.), и обстоятельства, смягчающие деяние. Так, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» устанавливает, что дисциплинарный арест применяется к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, лишь в исключительных 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 Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

Принцип справедливости и целесообразности находит свое выражение в предоставленном праве некоторых вышестоящих субъектов дисциплинарной юрисдикции отменять или изменять меру дисциплинарного взыскания, примененную непосредственным начальником (руководителем).

Примером реализации данного принципа являются и те нормы, которые освобождают лицо от ответственности, если определенные нарушения наступили не по его волеизъявлению (например, исполнение незаконного приказа).

*Принцип гуманизма* имеет двойственную природу при реализации в дисциплинарном производстве. Один из его аспектов состоит в том, что действия по привлечению лица к дисциплинарной ответственности не должны причинять лицу страданий, унижать его честь и достоинство, порочить репутацию (например, п. 24 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ гласит: «При наложении дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа обязан соблюдать правила служебной этики»).

Другой аспект принципа гуманизма – в предоставлении возможности субъекту дисциплинарной власти на основе исследования материалов дела и сведений о личности нарушителя смягчить меру дисциплинарной ответственности, ограничиться мерой дисциплинарного пресечения или мораль-

но-материального воздействия или вообще освободить лицо от претерпевания негативных последствий. Сочетание принципов целесообразности и гуманизма ярко отражено в п. 21 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, где закреплено, что в случае нецелесообразности применения дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа может ограничиться предупреждением подчиненного о необходимости строгого соблюдения дисциплины.

*Принцип дифференциации ответственности* характерен именно для дисциплинарного производства и заключается в четкой градации лиц начальствующего (руководящего) состава и подчиненных служащих (работников) при применении мер дисциплинарной ответственности.

Некоторые специальные нормы предусматривают особую дисциплинарную ответственность для отдельных категорий служащих (работников). В качестве примера можно привести такую меру дисциплинарного взыскания, как изъятие дипломов у капитанов и лиц командного состава на срок до трех лет, с переводом, с согласия работника, на другую работу на тот же срок с учетом профессии (специальности).

Кроме того, данный принцип тесно связан с подведомственностью дел о дисциплинарных проступках.

*Принцип ответственности за принятое решение* связан с ответственностью субъектов дисциплинарной власти за выявление дисциплинарных проступков, осуществление дисциплинарного производства, принятие и исполнение решения о наложении взыскания. Гарантией данного принципа является возможность обжалования любого действия (бездействия) или решения начальника (руководителя) как в административном, так и судебном порядке.

## § 8. Субъекты дисциплинарного производства

*Субъекты дисциплинарного производства – это участники отношений, складывающихся по поводу реализации мер дисциплинарной ответственности.*

Круг субъектов дисциплинарного производства определяется нормативно, каждый участник производства наделяется соответствующим процессуальным статусом.

Субъектов дисциплинарного производства можно разделить на три группы:

- субъекты дисциплинарной юрисдикции;
- субъекты, привлекаемые к дисциплинарной ответственности;
- иные участники дисциплинарного производства, наделенные соответствующим дисциплинарно-процессуальным статусом.

Первые две группы субъектов являются *сторонами дисциплинарного производства*. Как и в любом процессуальном отношении, правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой. Только такое сочетание взаимных прав и обязанностей обеспечивает реализацию принципов законности, объективной истины, справедливости и целесообразности дисциплинарного производства.

Стороной, наделенной властными полномочиями (т. е. непосредственно осуществляющей дисциплинарное производство), является лицо, занимающее начальствующее (руководящее) положение. По общему правилу, привлечь к административной ответственности правомочен субъект, издавший приказ (распоряжение) о приеме на службу (работу, учебу). Поэтому при характеристике субъектов этой группы нередко используются термины «представитель нанимателя» и «работодатель». Тем не менее некоторыми специальными актами устанавливается компетенция вышестоящего начальствующего состава по привлечению к ответственности лиц, не находящихся в их непосредственном (прямом) подчинении.

Перечень и полномочия субъектов административной юрисдикции всегда четко определяются нормами права.

Процессуальные права и обязанности властнаделенной стороны можно разделить на общие и специальные.

Общие права и обязанности закреплены в нормативных актах общего действия (например, Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Трудовом кодексе РФ). Ими обладают все лица, уполномоченные осуществлять дисциплинарное производство.

Следует отметить, что во многих случаях одно и то же полномочие может рассматриваться и как право, и как обязанность лица, осуществляющего дисциплинарное производство. Например, регулируя вопросы служебной проверки, законодатель использует понятие «при необходимости», т. е. начальник (руководитель, представитель нанимателя) разрешает вопрос по своему усмотрению – обязан ли он в целях достижения объективной истины осуществить такую проверку или же вправе вынести решение без ее проведения. Другим примером являются нормы об обязательном затребовании от сотрудника письменного объяснения. С одной стороны, затребование такого документа есть обязательная процедура дисциплинарного производства, а с другой – безусловное правомочие властного субъекта.

К общим правам и обязанностям субъекта дисциплинарной юрисдикции относятся:

- возбуждение производства по делам о дисциплинарных проступках;
- применение мер дисциплинарно-процессуального обеспечения;
- проведение служебных проверок;
- использование при вынесении решения показаний и информации, полученных от иных участников процесса (например, свидетелей, профсоюзов);
- вынесение решения о наложении взыскания, соответствующего степени вины лица и тяжести совершенного им проступка;
- определение меры дисциплинарной ответственности;
- издание (подписание) приказа или распоряжения о наложении дисциплинарного взыскания;
- ознакомление лица, в отношении которого осуществляется производство, с принятым решением;
- соблюдение установленных подведомственности, процессуальной формы и сроков дисциплинарного производства;
- недопустимость наложения более одного взыскания за один проступок.



*Специальные права и обязанности* закреплены в специальных актах и распространяются только на лиц, подпадающих под сферу их действия. Например:

– обязанность руководителя таможенного органа незамедлительно передать полученные в ходе проведения служебного расследования материалы в органы дознания и предварительного следствия, если будет обнаружено, что сотрудник допустил действия, указывающие на признаки преступления (п. 20 Дисциплинарного устава таможенной службы);

– право возбуждения ходатайства перед вышестоящим руководителем о наложении меры дисциплинарного взыскания, превышающей объем прав, предоставленных данному руководителю (п. 20 Устава о дисциплине работников морского транспорта);

– обязанность непосредственных начальников лично докладывать или сообщать в рапорте (в письменной форме) вышестоящему начальнику о наложенных взысканиях (п. 153 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации).

Ответственность субъектов дисциплинарной юрисдикции предусматривается как общими, так и специальными нормами права. В частности, устанавливается привлечение к ответственности в следующих случаях:

– неисполнение требований законодательства о дисциплинарной ответственности;

– нарушение подведомственности, сроков и процессуальной формы;

– не использование предоставленных дисциплинарных прав или их превышение (постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации»), и пр.

Следует отметить, что в редких случаях субъектом, наделенным полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности, является коллегиальный орган, например, *суды чести*, создаваемые в ОВД. В соответствии с Инструкцией о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ, на рассмотрение судов чести могут быть вынесены или ими приняты по собственной инициативе материалы:

– о нарушении сотрудником ОВД служебной дисциплины;

– о недобросовестном отношении сотрудника ОВД к выполнению служебных обязанностей;

– о недостойном поведении сотрудника ОВД в свободное от службы время и пр.

Суды чести не вправе рассматривать материалы о проступках и правонарушениях, за которые уже наложены дисциплинарные взыскания или по которым ранее состоялось решение компетентных органов и должностных лиц.

*Стороной, привлекаемой к дисциплинарной ответственности*, является лицо, в отношении которого ведется дисциплинарное производство.

Характеризуя процессуальный статус субъектов, совершивших дисциплинарные проступки, важно отметить, что их права и обязанности не име-

ют такого четкого нормативно-правового закрепления, как права и обязанности субъектов предыдущей группы. Вероятно, это связано с наличием возможности лиц, подлежащих дисциплинарной ответственности, контролировать все процедуры дисциплинарного производства посредством института обжалования. И общее, и специальное законодательство содержит нормы, закрепляющие (подтверждающие) конституционное право граждан обжаловать в административном или судебном порядке любое действие (бездействие) или решение органа (должностного лица), наделенного властными полномочиями.

В обобщенном виде, к правам и обязанностям этой стороны дисциплинарного производства можно отнести следующие:

- возможность знакомиться со всеми материалами дела по привлечению к дисциплинарной ответственности;
- давать объяснения и представлять доказательства;
- привлекать иных участников производства (например, профсоюзы);
- обжаловать решение о привлечении к дисциплинарной ответственности и т.п.

К иным участникам дисциплинарного производства относятся свидетели, профсоюзы и аттестационные комиссии.

Процессуальный статус *свидетелей* нормативно не определяется никак, но практика показывает, что при осуществлении служебной проверки их показания играют значительную роль.

Участие *профсоюзных* органов в дисциплинарном производстве может реализовываться при наличии одного из двух оснований:

- служащий (работник), считая, что его трудовые права нарушаются, может обращаться за разъяснениями или защитой в профсоюзные организации по месту службы (работы). Здесь есть одно обязательное условие – субъект, подлежащий дисциплинарному наказанию, должен являться членом профсоюзной организации;
- в некоторых определенных законом случаях мнение профсоюза подлежит обязательному учету при вынесении субъектом дисциплинарной юрисдикции решения о применении конкретного вида взыскания (например, о расторжении трудового договора с лицом, являющимся членом профсоюза на основании Трудового кодекса РФ).

*Аттестационные комиссии* приобретают статус участников дисциплинарного производства только в случаях применения такого вида взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии. Например, это положение раскрывается в п. 29 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ, определяющем, что «основанием для применения такого вида взыскания как предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, является приказ начальника, основанный на решении аттестационной комиссии».

## § 9. Стадии дисциплинарного производства

В зависимости от количества и формы стадий можно выделять два вида дисциплинарного производства – устное (упрощенное) или письменное (обычное).

*Упрощенное производство* связано с применением мер дисциплинарного взыскания в устной форме. Наличие упрощенного производства по делам о привлечении к дисциплинарной ответственности регламентируется, например, п. 39 Положения о службе в органах ОВД («...замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд могут быть объявлены устно»).

В упрощенном производстве значительно сужается и упрощается содержание основных стадий. Как правило, данная форма дисциплинарного производства используется как в определенной степени пресекательная мера воздействия в случаях, когда деяние не является достаточно серьезным (грубым, неоднократным и т. п.).

*Обычное производство* – традиционное производство юрисдикционного процесса, для которого характерна письменная фиксация всех состояний и фактов, имеющих значение для рассмотрения конкретного дела. В зависимости от полноты реализации собственных процессуальных прав сторонами производства *стадии бывают обязательные* (характеризуют обязательный объем используемых прав и обязанностей для применения ответственности в соответствии с основными принципами данного производства) и *факультативные* (реализуются в производстве только в том случае, если сторона производства решает использовать весь комплекс предоставленных ей законодателем процессуальных прав).

Итак, стадиями дисциплинарного производства являются:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке – обязательная стадия;
- служебное расследование – факультативная стадия, осуществляемая по усмотрению субъекта дисциплинарной юрисдикции. Здесь нужно отметить, что, несмотря на предоставленную законодателем свободу усмотрения, на практике данная стадия используется практически всегда;

- рассмотрение дела – обязательная стадия;
- вынесение решения – обязательная стадия;
- исполнение решения – обязательная стадия;
- пересмотр решения – факультативная стадия, которая может возникать

по следующим основаниям:

- 1) по инициативе вышестоящего лица, не являющегося непосредственным руководителем (начальником);
- 2) по ходатайству непосредственного начальника перед вышестоящим;
- 3) по жалобе лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности.

В специальных актах могут предусматриваться иные стадии дисциплинарного производства, которые будут обязательными для тех субъектов производства, в отношении которых действует такая норма, например:

- обязательная стадия доведения до сведения вышестоящего начальства (руководителя) информации о наложенном дисциплинарном взыскании

(например, п. 153 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации);

– стадия учета и контроля (занесение в карточку учета) (например, ст. 13.12 Инструкции о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ) и др.

*Возбуждение дела* о дисциплинарном проступке является началом дисциплинарного производства. На этой стадии:

1) фиксируется деяние, обладающее признаками дисциплинарного проступка. Процедурно-процессуальных актов, отражающих факт проступка, значительное множество, поскольку на правовом уровне общее закрепление данного требования отсутствует. Среди них различные докладные, служебные записки, распоряжения или постановления органов исполнительной власти, протесты или представления прокуратуры, частные определения суда, ходатайства судов чести и пр.;

2) четкие нормативные указания имеются относительно срока возбуждения дисциплинарного производства – не более одного месяца с момента обнаружения проступка или не более шести месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Для некоторых категорий лиц установлены специальные, обычно большие сроки, например, для членов экипажей судов дальнего плавания предусмотрен срок – 1 год со дня совершения проступка. По общему правилу в этот срок не включается время производства по уголовному делу;

3) субъектом дисциплинарной юрисдикции разрешается вопрос о подведомственности совершенного проступка.

На стадии *служебного расследования* осуществляется выяснение обстоятельств дела, в целях чего:

– затребуются объяснения лица – письменные или устные. В некоторых случаях имеется прямое указание на обязательность письменной формы. При отказе лица от дачи письменного объяснения составляется акт в порядке, установленном вышестоящим субъектом (п. 19 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ). Общим правилом является то, что отказ лица, в отношении которого осуществляется служебная проверка, от дачи письменного объяснения по существу совершенного им дисциплинарного проступка не может служить препятствием для применения дисциплинарного взыскания;

– осуществляются сбор и анализ информации о дисциплинарном проступке и проверка имеющихся сведений. Для этого могут быть заслушаны свидетельские показания, проведены соответствующие экспертные процедуры (например, медицинское освидетельствование) и получены медицинские заключения (например, по факту алкогольного, наркотического или токсического опьянения), составлены процессуальные акты;

– на этой же стадии выясняются размеры вреда, причиненного служащим (работником), обстоятельства, при которых совершен проступок, его мотивы, а также предшествующая работа субъекта, в отношении которого ведется дисциплинарное производство, и его личностные характеристики;

– служебные проверки могут проводиться как лицом, осуществляющим производство, так и специально уполномоченным подразделением или должностным лицом.

Стадию *рассмотрения дела* о дисциплинарном проступке можно назвать аналитической стадией, поскольку она связана с анализом полученных данных и установлением объективной истины. Субъект дисциплинарной власти оценивает степень вины служащего (работника) и тяжести совершенного им проступка. Именно на данной стадии дисциплинарного производства уполномоченная рассматривать дело сторона вправе направлять ходатайства вышестоящему руководителю (по команде). Другой важный момент этой стадии – при совершении дисциплинарного проступка несколькими лицами дисциплинарное взыскание налагается на каждое лицо в отдельности на основании проведенного служебного расследования.

*Вынесение решения* связано с определением меры дисциплинарного взыскания и ее процессуального закрепления в приказе или распоряжении. Индивидуальный акт о наложении дисциплинарного взыскания, по общему правилу, вступает в силу с момента его принятия (подписания).

Стадия *исполнения решения* является последней обязательной стадией дисциплинарного производства и связана с уведомлением в той или иной форме лица, в отношении которого вынесено решение, о наложенном на него дисциплинарном взыскании. Приказ или распоряжение должны быть доведены до сведения виновного лица в течение трех дней под расписку. Специальными нормами может устанавливаться особая процедура исполнения решения. Например, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации установлена следующая процедура:

«О примененных дисциплинарных взысканиях объявляется:

солдатам и матросам – лично или перед строем;

сержантам и старшинам – лично, на совещании или перед строем сержантов или старшин;

прапорщикам и мичманам – лично, на совещании прапорщиков или мичманов, а также на совещании прапорщиков, мичманов и офицеров;

офицерам – лично или на совещании (старшим офицерам – в присутствии старших офицеров, высшим офицерам – в присутствии высших офицеров).

Кроме того, дисциплинарные взыскания могут объявляться в приказе.

Объявлять дисциплинарные взыскания командирам (начальникам) в присутствии их подчиненных запрещается».

Факультативная стадия *пересмотра решений* имеет своим содержанием реализацию конституционного права лица, привлеченного к дисциплинарной ответственности на обжалование.

## Глава 26

# МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

### § 1. Материальная ответственность: правовая основа, понятие, цели и функции

Проблема материальной ответственности недостаточно проработана в науке административного права. Общие положения о материальной ответственности содержатся в ст. 238 Трудового кодекса РФ. Ее суть заключается в возмещении работником того имущественного ущерба, который он причинил работодателю. Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с работника не подлежат. Под прямым действительным ущербом понимаются реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам.

*Правовой основой материальной ответственности* являются:

- ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, устанавливающая защиту всех форм собственности;
- Трудовой кодекс РФ, в частности ст. 21, обязывающая работника бережно относиться к имуществу работодателя;
- специальные законы и иные нормативные правовые акты. Действующее законодательство Российской Федерации о государственной службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности. В сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи ТК РФ (238–250) распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих. В настоящее время административным правом четко регламентируется только материальная ответственность военнослужащих. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) «О материальной ответственности военнослужащих».

Материальная ответственность выполняет правосстановительную функцию и имеет целью возмещение причиненного имущественного ущерба.

*Материальная ответственность – особый вид юридической ответственности, наступает при виновном причинении вреда (ущерба) имуществу стороны трудового договора при исполнении трудовых обязанностей, а также находящемся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, закрепленному за государственными органами или работодателю.*

## § 2. Специальные признаки материальной ответственности и ее отличие от иных видов юридической ответственности

В основе отграничения материальной ответственности от иных видов юридической ответственности лежит характер санкций. Материальная ответственность сходна с гражданской, поскольку обе они связаны с применением имущественных санкций, направленных на возмещение вреда. *Основной признак материальной ответственности* – правосстановительный характер, позволяющий отличать ее от карательных видов юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной). От дисциплинарной указаный вид ответственности отличает то, что размер правосстановительных санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий-вреда. Виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично. Санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия, она носит имущественный характер.

Выделим *признаки* материальной ответственности, обуславливающие ее специфику.

1. Материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения.

2. Материальная ответственность наступает при причинении вреда (ущерба) имуществу стороны трудового договора при исполнении трудовых обязанностей.

3. Основанием для привлечения к материальной ответственности служит совершение проступка, причинившего вред имуществу, находящемуся в федеральной собственности или собственности субъектов РФ, закрепленному за государственными органами или работодателю.

4. Основанием применения материальной ответственности выступает вина лица, совершившего проступок. Например, военнослужащие несут ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб.

5. Наличие непосредственной причинной связи между совершенным проступком и наступившими вредными последствиями.

6. Специальный порядок возмещения причиненного ущерба, который устанавливается в различных нормативных правовых актах.

Так, Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» предусматривает следующие стадии производства по возмещению причиненного ущерба:

1. Обнаружение ущерба и проведение обязательного административно-го расследования. Командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц.

В случае если причины ущерба, его размер и виновные лица могут быть установлены в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, вместо административного расследования может проводиться указанное разбирательство в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 22.11.2016) «О статусе военнослужащих».

Административное расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Размер причиненного ущерба определяется по фактическим потерям, на основании данных учета имущества воинской части и исходя из цен в данной местности на день его обнаружения. Цены на вооружение, военную технику, боеприпасы, другое имущество, поставляемое воинским частям, определяются уполномоченными на то органами.

2. Издание приказа о привлечении военнослужащего к материальной ответственности. Приказ соответствующего командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо поступления решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания, следствия. Приказ объявляется военнослужащему под расписку.

Командир (начальник) воинской части издает приказ о возмещении ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб. Если размер ущерба выше указанного, то вопрос о возмещении ущерба решается судом по иску командира (начальника) воинской части.

Если приказ о возмещении ущерба не издан в двухнедельный срок, вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску соответствующего командира (начальника) воинской части.

3. Исполнение приказа о возмещении ущерба. Этот приказ должен быть обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему. Военнослужащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб. Военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба.

К материальной ответственности виновные привлекаются администрацией либо судом – по ее иску к виновному. Например, если лицо отказывается в добровольном порядке возместить причиненный государственному органу ущерб, то администрация вправе своим распоряжением удерживать соответствующую денежную сумму из заработной платы рабочего или служащего в случае, если сумма подлежащего взысканию ущерба не превышает его среднего месячного заработка.



Военнослужащий, привлеченный к материальной ответственности, может обжаловать приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба.

### § 3. Субъекты материальной ответственности

Материальную ответственность по трудовому законодательству несут все работники независимо от формы собственности, на которой основана организация. Ответственность наступает и после прекращения трудовых отношений, если ущерб причинен во время их действия.

В соответствии с положениями Трудового кодекса РФ в качестве работника выступают физические лица, заключившие в установленном законом порядке трудовой договор с работодателем. Работник может быть субъектом материальной ответственности при наличии следующих условий:

- 1) обязательное наличие трудового договора работника с работодателем, заключенного в установленном законом порядке;
- 2) наличие письменного приказа работодателя о приеме на работу работника.

Статьей 245 Трудового кодекса РФ предусмотрена коллективная (бригадная) материальная ответственность за причинение ущерба. При совместном выполнении работниками отдельных видов работ, связанных с хранением, обработкой, продажей, перевозкой, применением или иным использованием переданных им ценностей, когда невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере, вводится коллективная (бригадная) материальная ответственность.

Субъектами материальной ответственности могут быть военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, проходящие военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

### § 4. Основания материальной ответственности

*Основанием материальной ответственности является причинение прямого и реального ущерба при исполнении служебных обязанностей. Ущерб должен возникнуть в результате противоправного виновного деяния. При этом между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.*

Основанием материальной ответственности военнослужащих служит ущерб, причиненный ими имуществу при исполнении обязанностей военной службы. Под имуществом воинской части понимаются все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью.

Под реальным ущербом понимаются утрата или повреждение имущества воинской части, расходы, которые воинская часть произвела либо должна произвести для восстановления, приобретения утраченного или поврежденного имущества, а также излишние денежные выплаты, произведенные воинской частью.

Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира, а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

### **§ 5. Виды материальной ответственности**

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 17.04.2017) «О связи» работники операторов связи несут материальную ответственность перед своими работодателями за утрату или задержку доставки всех видов почтовых и телеграфных отправок, повреждение вложений почтовых отправок, происшедшие по их вине при исполнении ими должностных обязанностей, в размере ответственности, которую несет оператор связи перед пользователем услугами связи, если иная мера ответственности не предусмотрена соответствующими федеральными законами.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 28.05.2017) «О полиции» за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Статья 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством.

Материальная ответственность государственных служащих может быть ограниченной и полной. Ограниченную материальную ответственность несут государственные служащие, виновные в причинении ущерба, в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере.

Военнослужащие несут материальную ответственность за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями.

### **Ограниченная материальная ответственность военнослужащих**

За ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и граждане, призванные на военные сборы, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, – не более двух окладов месячного денежного содержания, за исключением случаев, когда Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих установлены иные размеры материальной ответственности.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, виновные в причинении ущерба, связанного с уплатой воинской частью штрафов за простой контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет.

Командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет.

### **Полная материальная ответственность военнослужащих**

Военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен:

военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в медицинских организациях военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения.

## РАЗДЕЛ VII

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

#### Глава 27

#### ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

##### § 1. Понятие и структура административно-юрисдикционного процесса

*Административно-юрисдикционный (административно-деликтный) процесс* – урегулированная нормами права деятельность судов (мировых судей), органов исполнительной власти, иных государственных и общественных органов (должностных лиц) по выявлению и пресечению административных и дисциплинарных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу, исполнению вынесенных уполномоченными органами решений и применению мер административного и дисциплинарного предупреждения, пресечения, наказания, восстановления и процессуального обеспечения в целях обеспечения установленного порядка управления.

Институт административно-юрисдикционного процесса занимает одно из важнейших мест в системе административного права. С одной стороны, он является частью (видом) административно-процессуальной деятельности (административного процесса), а с другой – процессуальной составляющей формирующейся подотрасли административного права – административно-деликтного (административно-юрисдикционного) права.

Корни административно-юрисдикционного процесса достаточно глубоки и берут свое начало в одной из старейших правовых отраслей – полицейском праве. Как самостоятельная отрасль полицейское право сформировалось во второй половине XVII в. в Германии, а затем и в других европейских государствах, а в российских университетах преподавание полицейского права было введено в 1835 г. и велось вплоть до 1917 г. Полицейское право регулировало значительный круг правоотношений, связанных с возможностью ограничений в сфере прав и свобод граждан посредством государственного принуждения.

Восстановление традиционной концепции полицейского права в настоящий период вряд ли целесообразно, но дальнейшее развитие, систематизация и обособление юридических норм об административном принуждении в

самостоятельную подотрасль *административно-деликтного (административно-юрисдикционного) права*, безусловно, необходимы.

Вопрос о сущности и содержании административно-юрисдикционного процесса пока не имеет однозначного определения. Некоторые ученые связывают данный вид процесса только с применением к виновным мер административно-наказательного воздействия. То есть административно-деликтный (юрисдикционный) процесс рассматривается как процессуальная деятельность в производстве по делам об административных правонарушениях.

Согласно другой концепции административно-юрисдикционный процесс связан с применением и административной, и дисциплинарной ответственности. Другими словами, содержание процесса составляют производство по делам об административных правонарушениях и дисциплинарное производство.

Имеет своих сторонников и идея понимания административно-юрисдикционного процесса как совокупности производств и процедур, связанных с применением административного принуждения только в несоподчиненном порядке. Иначе говоря, в границы юрисдикционного процесса попадают производство по делам об административных правонарушениях (применение мер административной ответственности) и процедуры применения мер административного принуждения: предупредительных, пресекательных, восстановительных и процессуального обеспечения.

Наиболее предпочтительной, логичной и обоснованной представляется еще одна, наиболее широкая, концепция, согласно которой административно-юрисдикционный процесс возникает во всех случаях, когда властенделенные (уполномоченные) субъекты административного права реализуют какую-либо меру принудительного воздействия (или их совокупность). При таком понимании можно достаточно четко определить *предмет* этого вида юридического процесса – *отношения между субъектами административного права, связанные с поддержанием, обеспечением и защитой установленного порядка управления при помощи мер государственного (административного) принуждения*.

Содержательную основу административно-юрисдикционного процесса в таком понимании составляют все административно-процессуальные действия негативного (принудительного) характера, осуществляемые компетентными субъектами административного права. Именно в данном ракурсе и будет рассмотрена современная административно-процессуальная деятельность юрисдикционного (принудительного) характера.

Правоотношения, составляющие предмет административно-юрисдикционного процесса, бывают двух видов:

1) *административно-деликтное правоотношение*, непосредственно связанное с выявлением правонарушения, рассмотрением дела по существу и вынесением и исполнением решения. В данном случае речь идет о правоотношениях, складывающихся в процессе применения мер административной или дисциплинарной ответственности и обеспечения ее реализации;

2) *административно-охранительное правоотношение*, которое может возникать и как сопутствующее негативной противоправной деятельности,

и как самостоятельное, имеющее целью не допустить возникновения правонарушения или различных угроз (природных, техногенных, эпидемиологических и т. п.) безопасности государства и общества. Административно-охранительное правоотношение возникает в процессе применения мер административного предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, административно-восстановительных мер, а также в процессе принудительной реализации вынесенных уполномоченными органами решений.

В качестве *стороны, уполномоченной применять меры административного принуждения* в административно-юрисдикционном процессе, выступают:

- публичные органы власти (преимущественно органы исполнительной власти и/или их должностные лица, а также иные субъекты, которым законодательно делегированы соответствующие полномочия, например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);
- суды (мировые судьи, суды общей юрисдикции, арбитражные суды);
- судебные приставы-исполнители;
- прокуратура Российской Федерации.

Так как административно-юрисдикционная деятельность связана с вторжением в личную сферу граждан, круг субъектов, правомочных реализовывать административно-принудительное воздействие, имеет четкое нормативное закрепление. Перечень таких субъектов исчерпывающий.

*Стороной административно-юрисдикционного процесса, в отношении которой осуществляется государственное принуждение, являются физические и юридические лица, не наделенные специальными властными полномочиями.*

Важно отметить, что административно-юрисдикционные правоотношения, как правило, возникают, изменяются или прекращаются только по инициативе органов и должностных лиц, наделенных властными юрисдикционными полномочиями.

Особенности содержания административно-юрисдикционного процесса обуславливают его *структуру*.

Административно-юрисдикционный процесс состоит из четырех производств и комплекса самостоятельных процедур, объединенных в группы в зависимости от особенностей их целевого и функционального назначения.

К *административно-юрисдикционным производствам* относятся:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- исполнительное производство;
- производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Множество *административно-юрисдикционных процедур* образуют следующие группы:

- процедуры применения принудительных мер предупредительного характера;
- процедуры применения принудительных мер пресекательного характера;

– процедуры применения мер административно-восстановительного характера;

– процедуры реализации мер процессуального обеспечения;

– процедуры реализации мер дисциплинарного принуждения.

*Производство по делам об административных правонарушениях* – это нормативно определенная деятельность уполномоченных субъектов, связанная с применением мер административной ответственности к неподчиненным лицам, совершившим административные правонарушения.

*Дисциплинарное производство* – нормативно определенная деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий в порядке подчиненности к лицам, совершившим дисциплинарные проступки.

*Исполнительное производство* – нормативно определенная юрисдикционная деятельность уполномоченных субъектов (судебных приставов-исполнителей), связанная с принудительным исполнением решений уполномоченных органов государственной власти.

*Производство по административному надзору за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*, – нормативно определенная деятельность органов внутренних дел, выражающаяся в наблюдении за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных федеральным законодательством.

*Процедуры применения административно-предупредительных мер* – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях предупреждения возможных угроз безопасности государства и общества и правонарушений в сфере государственного управления.

*Процедуры применения административно-пресекательных мер* – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях прекращения противоправных действий и предотвращения их негативных последствий и угроз безопасности государства и общества.

*Процедуры применения административно-восстановительных мер* – нормативно определенный порядок реализации мер принудительного характера уполномоченными субъектами в целях восстановления нарушенного порядка управления.

*Процедуры применения мер процессуального обеспечения* – нормативно определенный порядок применения мер принудительного характера в целях обеспечения отдельных (наиболее часто – административно-юрисдикционных) производств юридического процесса.

*Процедуры применения мер дисциплинарного принуждения* – нормативно определенный порядок применения мер принудительного характера субъектами дисциплинарной власти к подчиненным по службе лицам.



## § 2. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях: понятие, юридическая основа, задачи, принципы

Правовой институт производства по делам об административных правонарушениях всесторонне разработан в науке административного права и достаточно полно и детально регламентирован законодательством об административных правонарушениях.

Под *производством по делам об административных правонарушениях* следует понимать *процессуальную деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномоченных органов, судей по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности.*

Производство по делам об административных правонарушениях возникает только в связи с совершением административного правонарушения; посредством производства реализуется административная ответственность; к правонарушителю применяется административное наказание.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях относится к предмету ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Производство по делам об административных правонарушениях регламентируется нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Согласно ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью, отнесенные федеральным законом (КоАП РФ) к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными указанным Кодексом и Федеральным законом об административных правонарушениях.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях – одно из важнейших административно-юрисдикционных производств, осуществляемое как несудебными, так и судебными органами.

В ст. 24.1 КоАП РФ перечислены **задачи** производства по делам об административных правонарушениях:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

По делу об административном правонарушении должны быть всесторонне и полно выявлены все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела: имело ли место административное правонарушение;

виновно ли данное лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, и иные обстоятельства, обуславливающие вид и размер административного наказания. Дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено объективно: беспристрастно и непредвзято.

Своевременность означает, что процессуальные действия, осуществляемые в связи с совершением лицом административного правонарушения, проводятся уполномоченными субъектами в предусмотренные законом сроки, нарушение которых должно влечь отмену постановления по делу.

Дело об административном правонарушении должно быть разрешено в точном соответствии с законом. Лицо не может быть привлечено к административной ответственности за совершенное административное правонарушение иначе как на основаниях и в порядке, предусмотренном законом (ст. 1.6 КоАП РФ).

Вынесенное по делу об административном правонарушении постановление по делу должно быть обязательно исполнено, только в этом случае будут достигнуты цели административной ответственности. Само по себе решение о привлечении к административной ответственности ничто без его исполнения. Неисполнение наказаний делает совершенно бессмысленной процедуру применения административной ответственности; отражается на эффективности (результативности) действия законодательства об административных правонарушениях.

При привлечении лиц к административной ответственности должны быть выявлены причины и условия, способствующие совершению административного правонарушения. В соответствии с ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при наличии указанных причин и условий вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер к их устранению. В течение месяца со дня получения представления необходимо сообщить о принятых мерах судье, должностному лицу, органу, внесшим представление.

*Принципы* производства по делам об административных правонарушениях имеют большое значение, так как выражают сущность, основное содержание, характеризуют свойства административной юрисдикции. Под ними понимаются законодательно закрепленные базовые положения, на основе которых субъекты административной юрисдикции осуществляют производство по делам об административных правонарушениях.

*Принцип публичности* состоит в том, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется от имени государства и имеет своим содержанием применение административной ответственности, которая наступает за нарушение специальных общеобязательных правил установленных в сфере публичного управления.

*Принцип законности* – это основополагающий принцип производства по делу об административном правонарушении, в соответствии с которым лицо может быть привлечено к административной ответственности толь-

ко на основаниях и в порядке, предусмотренном законом. Уполномоченное должностное лицо должно установить все элементы юридического состава административного правонарушения при привлечении юридических и физических лиц. Невыполнение данной обязанности означает нарушение принципа законности должностным лицом.

Основное требование законности, предъявляемое к процессуальной стороне административной ответственности, – строжайшее соблюдение уполномоченными органами, должностными лицами и судьями установленного законом порядка и формы исследования и разбирательства дел об административных правонарушениях, в процессе которых при строжайшем соблюдении процессуальных норм либо была обоснована ответственность физического или юридического лица, либо, напротив, было точно установлено, что они не должны нести ответственность.

Принцип законности означает:

- 1) законодательством определены органы, должностные лица, судьи, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 2) установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях;
- 3) органы, должностные лица, судьи осуществляют юрисдикционную деятельность в пределах установленной законом компетенции.

Реализация принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях также предполагает соблюдение формальных требований: сроков наложения административного наказания, рассмотрения дел, исполнения постановлений; формы протокола и постановления по делу об административном правонарушении, их реквизитов.

Важным аспектом принципа законности является также то, что при производстве по делам об административных правонарушениях должны обеспечиваться и защищаться права и законные интересы лиц, участвующих в деле. Физические и юридические лица могут обжаловать незаконные решения органов, должностных лиц, судей в случае нарушения прав и законных интересов.

*Принцип объективной истины по делу.* Органы, должностные лица, судьи, расследующие и рассматривающие дела об административных правонарушениях, обязаны исследовать все обстоятельства, имеющие значение для дела, их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить предвзятый и односторонний подход к выбору решения. Должны быть проанализированы и исследованы доказательства, выявлены все значимые обстоятельства. Реализации указанного принципа способствуют наделение участников производства процессуальными правами, а также закрепление такой задачи производства по делу, как всестороннее, объективное своевременное выяснение обстоятельств каждого дела.

*Принцип презумпции невиновности.* 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.

*Принцип обеспечения права на защиту.* Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель.

Закрепленные в Кодексе РФ об административных правонарушениях процессуальные нормы во многом повысили гарантии защиты прав и свобод граждан в административно-юрисдикционном процессе.

*Принцип гласности.* В соответствии со ст. 24.3 КоАП РФ дело об административном правонарушении подлежит открытому рассмотрению. За исключением случаев, когда это приведет к разглашению государственной, военной, коммерческой и 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.

*Принцип оперативности, экономичности, эффективности.* Суть принципа состоит в том, чтобы виновное лицо было привлечено к ответственности в сроки, предусмотренные законом, при минимальных правовых затратах. Административно-юрисдикционная деятельность должна осуществляться быстро и качественно, чтобы избежать возможных ошибок при применении административного наказания.

*Принцип национального языка.* Статья 26 Конституции РФ определяет право каждого пользоваться родным языком. 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.

*Принцип равенства всех перед законом и судом.* 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.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

КоАП РФ закрепляет *обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении.* В соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не

может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действия (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечения сроков давности привлечения к административной ответственности (Конституционный Суд РФ принял решение признать положение п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не противоречащим Конституции РФ, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность отказа в таких случаях от оценки обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения<sup>1</sup>);
- 7) 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. В случае отмены в соответствующем порядке вышеназванных постановлений производство по делу об административном правонарушении может быть возбуждено при условии, если не истек срок давности;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Должностному лицу необходимо с достоверностью установить перечисленные обстоятельства, только в этом случае возможна реализация всех принципов производства по делу об административном правонарушении.

Кодексом предусмотрены и другие основания прекращения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) при малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном пра-

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П.

вонарушении, могут освободить лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ);

2) при выявлении в действиях (бездействии) лица признаков преступления материалы дела передаются прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания (ст. 29.9 КоАП РФ).

### **§ 3. Доказывание и доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях**

Решение задач производства по делам об административных правонарушениях, всестороннее, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела осуществляются посредством доказывания.

*Доказывание* – это урегулированный нормами административно-процессуального права порядок установления объективной истины по делу, заключающийся:

- в исследовании представлений участников (сторон) по делу об административном правонарушении о фактах, имеющих значение по делу,
- и документальном оформлении полученных достоверных знаний и фактов, обеспечивающих ясность, всестороннее исследование обстоятельств дела и вынесение обоснованного и законного решения по делу.

*Процесс доказывания* включает выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств посредством совокупности процессуальных действий, различных по своему содержательному, субъектному и функциональному назначению.

Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляется сторонами, судом (судьей), органом или должностным лицом, в производстве которого находится данное дело.

Приоритетным вопросом, подлежащим доказыванию, является вопрос о *наличии события административного правонарушения*. Только после установления факта правонарушения и, в необходимых случаях, причинно-следственной связи между деянием и наступившими вредными последствиями, подлежит выяснению и доказыванию целый комплекс следующих вопросов:

- лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (доказываются независимо от предъявленных ходатайств);
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением (доказывается в целях правильной квалификации деяния, обеспечения интересов сторон, устранения и возмещения причиненного ущерба);
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (перечень таких обстоятельств предусматривается ст. 24.5 КоАП РФ);

– иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

В процессе выяснения вопроса о событии административного правонарушения устанавливается объективная сторона правонарушения – время, место, способ и характер совершенного деяния, его повторность, неоднократность, злостность, систематичность.

При установлении лица, совершившего исследуемое правонарушение, необходимо не только установить само лицо (физическое или юридическое; произвести его фактическую идентификацию: фамилию, имя, отчество или полное наименование, дату и место рождения или государственной регистрации, принадлежность к гражданству, социальное положение, состояние здоровья и т. п.), но и выяснить его:

- правоспособность, дееспособность и деликтоспособность;
- обстоятельства, исключающие возможность лица быть субъектом правонарушения;
- правовой статус: общим или специальным (например, военнослужащим) субъектом является лицо, совершившее правонарушение.

Следующий блок вопросов, подлежащих выяснению и доказыванию, связан с виновностью лица. Судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, на основе оценки всех обстоятельств дела устанавливают, имелись ли в действиях (бездействии) лица умысел или неосторожность, в необходимых случаях определяют цель и (или) мотив совершения правонарушения.

Важно отметить, что перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию и имеющих значение для правильного разрешения дела, не является исчерпывающим. Так, доказывание может осуществляться относительно причин и условий совершения административного правонарушения, целесообразности освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения и пр.

*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.

КоАП РФ определяет источники доказательств:

- протокол об административном правонарушении;
- иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ;
- объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показания потерпевшего;
- показания свидетелей;
- заключения экспертов;
- иные документы;
- показания специальных технических средств;

– вещественные доказательства.

Доказательства, полученные с нарушением норм материального или процессуального права, не имеют юридической силы. Использование доказательств, полученных с нарушением закона, **не допускается**.

Многообразие доказательств можно классифицировать по определенным юридическим основаниям: источнику; способу формирования; характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, а также по значению для обвинения.

*В зависимости от источника* выделяются:

– *личные* доказательства, к которым относятся объяснения лица, привлекаемого к ответственности, объяснения его законных представителей, объяснения потерпевшего (его представителей), показания свидетелей и т. п. Спецификой данной группы доказательств является возможность их получения только от физического лица, обладающего требующейся информацией, поэтому такие доказательства всегда имеют субъективный характер;

– *предметные* доказательства – объекты материального мира, которые можно подразделить на две группы:

1) вещественные доказательства (орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы, пробы, образцы),

2) документы (например, справки, письма, заявления, материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных).

Особенностью предметных доказательств является их четкая объективированность.

*В зависимости от способа формирования* доказательства разделяются на:

– *первоначальные*, т. е. полученные из первоисточника (например, показания свидетеля, который являлся очевидцем правонарушения);

– *производные*, т. е. полученные на основе первоначальных сведений через какой-либо промежуточный источник. Сюда же относятся и различные копии (например, копии документов, слепки следов).

*В зависимости от характера связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению*, доказательства бывают:

– *прямые*, которые однозначно подтверждают или опровергают какое-либо обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу. Прямые доказательства не допускают никакого спорного или множественного толкования. Исследование этих доказательств сводится исключительно к оценке их достоверности, т. е. не вызывающей сомнения истинности;

– *косвенные*, устанавливающие промежуточные факты, при установлении связи между которыми могут быть выявлены обстоятельства, имеющие непосредственное отношение к предмету доказывания. Особое значение имеют косвенные доказательства, устанавливающие факт возможности какого-либо события, явления или особенности конкретного лица.

*В зависимости от значения для обвинения* доказательства могут являться:

– *оправдательными*, опровергающими обвинение полностью или частично либо определяющими наличие обстоятельств, смягчающих его вину;



– обвинительными, подтверждающими виновность лица либо определяющими наличие обстоятельств, отягчающих его вину.

Полученная информация о фактах или материальные объекты, имеющие значение по делу, становятся доказательствами только в том случае, если получают соответствующее процессуальное оформление. Единство содержательной значимости и процессуальной формы определяют такой важный вопрос, как *относимость* и *допустимость* доказательств применительно к предмету доказывания.

Под *относимостью* доказательств понимают наличие причинной, объективной связи доказательства с установленными (подлежащими доказыванию) обстоятельствами. Доказательство является относимым, если в нем содержатся сведения о любых фактах, прямо или косвенно связанных с конкретным делом, а также способно по своему содержанию способствовать всестороннему исследованию обстоятельств дела.

Относимость доказательств – это не только их свойство, но и правило поведения уполномоченного к рассмотрению дела субъекта, в силу которого он принимает, истребует и исследует только те доказательства, которые способны подтвердить факты, имеющие значение по делу, необходимые и в то же время достаточные для вынесения обоснованного решения.

Решение вопроса об относимости доказательств предполагает исследование двух аспектов:

- 1) первоначально необходимо четко определить, входит ли факт, для установления которого привлекается данное доказательство, в состав предмета доказывания или в число иных фактов, необходимых для правильного разрешения дела;
- 2) способно ли доказательство, с учетом его содержания, этот факт установить, т. е. имеется ли связь между доказательством и фактом, подлежащим установлению.

Относимость доказательств определяется качеством их содержания, т. е. наличием в доказательствах достаточной информации, способной подтвердить или опровергнуть факты, имеющие значение по делу. Допустимость же доказательств связана с их процессуальной формой, т. е. с характером процессуальных средств доказывания независимо от того, какая информация содержится в них.

*Допустимость доказательств* – это пригодность для использования при установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствие требованиям закона относительно источников, порядка обнаружения, закрепления и исследования доказательств.

Основной вопрос при определении допустимости доказательств – вопрос источника доказательства. Не могут быть признаны доказательствами следующие данные:

- источник (происхождение) которых не установлен или не может быть проверен;
- полученные с нарушением правил собирания и (или) оформления информации;

– полученные с нарушением процессуальных норм, регламентирующих порядок операций с доказательствами;

– полученные с превышением полномочий суда (судьи), органа или должностного лица, осуществляющего производство по делу;

– полученные с нарушением прав граждан (или влекущие такие нарушения);

– полученные с нарушением процессуальных прав (обязанностей) сторон или иных участников производства (или влекущие такие нарушения) и т. п.

Допустимость доказательств является строго формальным понятием, означающим соответствие источника фактических данных и его процессуальной формы требованиям закона.

Процесс доказывания завершается *оценкой доказательств*.

Основное правило в процессе оценке – *равенство доказательств*. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

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 совокупности.

Завершая характеристику вопроса о допустимости и оценке доказательств, важно отметить, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что при рассмотрении дела об административном правонарушении собранные по делу доказательства должны оцениваться в соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ, а также с позиции соблюдения требований закона при их получении (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ). Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности:

– получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности, предусмотренные ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ, ст. 51 Конституции РФ;

– отсутствие предупреждения свидетелей, специалистов, экспертов об административной ответственности, соответственно, за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений по ст. 17.9 КоАП РФ;

– существенное нарушение порядка назначения и проведения экспертизы.

#### **§ 4. Участники производства по делам об административных правонарушениях**

Участник производства по делу об административном правонарушении, в отношении которого составляется протокол о правонарушении, применяются меры обеспечения производства по делу, рассматривается дело, называется лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является физическое или юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (составлен протокол о применении мер обеспечения производства по делу в соответствии с главой 27 КоАП РФ; протокол об административном правонарушении; постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении).

Лицо, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении, вправе:

- 1) знакомиться со всеми материалами дела;
- 2) давать объяснения;
- 3) представлять доказательства;

4) заявлять ходатайства и отводы. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе заявлять ходатайства о приобщении к делу документов, вещественных доказательств, о вызове свидетелей, привлечении и заслушивании специалиста, о назначении по делу экспертизы;

5) пользоваться юридической помощью защитника и иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (например, право обжалования постановления по делу).

Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не владеющему языком, на котором ведется производство, предоставляется переводчик.

Лицо наделяется правами при составлении протокола по делу об административном правонарушении. Например, право давать объяснения и делать замечания по содержанию протокола. Лица, в отношении которого осуществляются меры обеспечения или составляется протокол, имеют право на получение копии процессуального документа.

Дело об административном правонарушении рассматривается с обязательным участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях подразумевает обязательное создание судом условий, необходимых для реализации конституционного права на судебную защиту лица, привлекаемого к административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ 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 случаях, если имеются данные о надлежащем извещении его о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Исходя из положений ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ с правом лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела и присутствовать в судебном заседании корреспондирует обязанность суда предоставить указанному лицу такую возможность.

Согласно п. 4 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ на стадии рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении судья должен выяснить причину неявки в судебное заседание лица, в отношении которого вынесено постановление, и принять решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанного лица либо об отложении рассмотрения жалобы.

Таким образом, по смыслу положений п. 4 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ создание условий, необходимых для реализации права на защиту на стадии рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предполагает обязанность суда в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ известить лицо, привлекаемое к административной ответственности, о месте и времени рассмотрения дела и предоставить ему возможность участвовать в судебном заседании.

Если лицо было надлежащим образом уведомлено о времени и месте рассмотрения дела, но не явилось, то дело может быть рассмотрено в его отсутствие. В отсутствие указанного лица дело может быть также рассмотрено в случае, если: от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, указанное ходатайство поступило, но оставлено без удовлетворения.

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных 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, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Копии постановлений по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

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, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Под *потерпевшим* административно-деликтный закон понимает физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный, моральный вред. Потерпевший имеет аналогичные с лицом, в отношении которого ведется производство по делу, процессуальные права.

Согласно п. 4 постановления ВАС РФ лицо, признанное потерпевшим в соответствии со ст. 25.2, 28.2 КоАП РФ, в силу ч. 1 ст. 4 АПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в порядке, предусмотренном п. 2 гл. 25 АПК РФ, поскольку указанное постановление затрагивает его права и законные интересы<sup>2</sup>. При рассмотрении дел об административных правонарушениях потерпевший извещается о времени и месте судебного заседания.

В качестве *законных представителей физического лица* выступают родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовать свои права.

*Законными представителями юридического лица*, осуществляющими защиту его прав и законных интересов, выступают руководитель, орган юридического лица. Полномочия представителя подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему – *представитель*.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, или иное лицо, полномочия которого удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 25.5.1. КоАП РФ уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника.

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (с изм. и доп.).

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» определяет правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей – назначаемый Президентом России государственный гражданский служащий, который отвечает за организацию работы по внесудебному восстановлению нарушенных государственными органами прав бизнесменов, по урегулированию возникающих споров между бизнесом и органами власти.

В соответствии с Федеральным законом Уполномоченный назначается Президентом РФ сроком на пять лет. Уполномоченный рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с нарушением их прав и законных интересов.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями по защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Он вправе разъяснять заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, передавать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, направлять в эти органы заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов, обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности. Он также наделен рядом иных полномочий.

Законом субъекта РФ также может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ. Уполномоченный в субъекте РФ рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории соответствующего субъекта РФ, и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории соответствующего субъекта РФ.

К лицам, которые содействуют осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отнесем свидетеля, понятых, специалиста, эксперта, переводчика.

Статья 25.6 КоАП РФ под *свидетелем* понимает лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания. При этом он предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. В обязанности свидетеля также входит сообщение обо всём известном ему по делу, ответы на поставленные вопросы и удостоверение своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Если свидетель – несовершеннолетнее лицо, не достигшее возраста 14 лет, то при его опросе обязательно присутствие педагога или психолога.

Свидетель вправе:

- 1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51 Конституции РФ);
- 2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеют;
- 3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- 4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

*Понятой* привлекается должностным лицом, в производстве которого находится дело, при осуществлении строго определенных процессуальных действий, например, при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, где его присутствие обязательно (ст. 27.7–27.10, 27.13–27.14 КоАП РФ).

В качестве понятого может выступать любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Понятых в производстве по делу об административном правонарушении должно быть не менее двух.

Понятой обязан внимательно наблюдать за совершением процессуальных действий, которые производятся в его присутствии. После завершения процедуры применения той или иной меры обеспечения производства по делу понятой обязан удостоверить своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результат. Понятой может быть опрошен в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении в случае необходимости.

Согласно ст. 25.8 КоАП РФ *специалистом* по делу об административном правонарушении является любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. Специалист обязан явиться по вызову соответствующего лица, в производстве которого находится дело, удостоверить своей подписью факт совершения процессуальных действий. Основная его обязанность – участие в проведении процессуальных действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давая пояснения по поводу совершаемых им действий.

Процессуальные права специалиста:

- 1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении;
- 2) с разрешения органа, должностного лица, судьи задавать вопросы, относящиеся к предмету процессуальных действий, совершаемых с его участием;
- 3) делать замечания и заявления по поводу совершаемых им действий.

Следующий участник производства по делу об административном правонарушении – *эксперт*. В качестве эксперта может быть привлечено 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.

Потерпевшему, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому возмещаются расходы, понесенные ими в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Предмет прокурорского надзора – это соблюдение Конституции РФ; исполнение требований КоАП РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с КоАП РФ законов субъектов РФ об административных правонарушениях всеми государственными органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Выделим полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением действующих законов при производстве по делам об административных правонарушениях:

- 1) беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных субъектов по предъявлении служебного удостоверения;
- 2) возбудить дело об административном правонарушении;
- 3) требовать от субъектов административной юрисдикции необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, ревизий;
- 4) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор обязан в пределах прав, предоставленных ему Федеральным законом «О прокуратуре» и КоАП РФ, добиваться устранения любого нарушения административного законодательства и восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Таким образом, прокурор при осуществлении надзора за законностью в деятельности субъектов административной юрисдикции при применении административной ответственности вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об ином административном правонарушении (например, ст. 17.7 КоАП РФ);
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от его участия в деле;
- 4) совершать иные предусмотренные законом действия.

---

<sup>3</sup> О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных правонарушениях и оплате их труда : постановление Правительства РФ от 4 марта 2003 № 140 (с изм. и доп.).



При рассмотрении дела об административном правонарушении задачи прокурора заключаются в том, чтобы, вступив в дело, если этого требует защита прав и охраняемых законом интересов общества или государства, способствовать вынесению законного или обоснованного постановления (решения) по административному делу, а если этого не произошло, опротестовать состоявшееся постановление.

При ознакомлении с постановлением о привлечении к административной ответственности граждан и юридических лиц по каждому делу устанавливается: подтверждается ли их вина рассмотренными доказательствами; правильно и мотивированно ли дана квалификация правонарушения либо изложены основания прекращения производства по делу; обоснованно ли применено административное наказание и не выходит ли оно по своему виду, размерам (штраф) и срокам (лишение специального права, административный арест, дисквалификация) за предусмотренные законом рамки (ст. 29.10 и 3.2–3.11 КоАП РФ).

Статья 30.10 КоАП РФ наделяет прокурора правом принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные ст. 30.1–30.2, ч. 1 и 3 ст. 30.3 КоАП РФ.

## **§ 5. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях**

Срок, прежде всего, рассматривается как продолжительность времени. В то же время срок устанавливается людьми, служит упорядочению общественных отношений на основе измерения объективно текущего времени. Поэтому понятие «срок» сочетает в себе две стороны – объективную и субъективную. В правовой литературе юридический срок – законодательно определенный промежуток времени, исчисляемый согласно установленной процедуре. Среди многообразия юридических сроков выделим и проанализируем сроки в производстве по делам об административных правонарушениях.

Производство по делу осуществляется как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий, образующих стадии. Каждая из стадий имеет свое процессуальное назначение, обеспечивает последовательность совершения процессуальных действий, позволяет реализовывать участникам процесса «стадийные» процессуальные права и исполнять обязанности. Главным условием достижения задач производства по делам об административных правонарушениях является своевременное осуществление процессуальных действий, т. е. в предусмотренные законом сроки. Соблюдение сроков служит выполнению задачи в производстве по делам об

административных правонарушениях – это своевременное выяснение всех обстоятельств дела.

*Сроки* в производстве по делам об административных правонарушениях – это урегулированные нормами административного права, а по некоторым категориям дел и нормами арбитражно-процессуального права, определенные промежутки времени, исчисляемые в соответствии с установленными законом правилами, направленные на достижение задач производства по делам об административных правонарушениях.

Классифицируем сроки в производстве по делам об административных правонарушениях по юридическому значению на: процессуальные сроки, давностные сроки.

*Процессуальные сроки* – это урегулированные нормами законодательства РФ об административных правонарушениях, а по некоторым категориям дел и арбитражно-процессуального законодательства, определенные промежутки времени, в течение которых должно быть осуществлено процессуальное действие.

Процессуальные сроки могут быть классифицированы по различным основаниям:

1) в зависимости от области применения процессуальные сроки подразделяются на общие и специальные. В соответствии с ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Это общий срок, установленный для всех видов административных правонарушений. Общий срок может быть продлен. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение. В соответствии с судебной практикой отсутствие мотивированного определения о продлении срока рассмотрения дела либо нарушение сроков рассмотрения дела (если дело рассмотрено в пределах срока давности привлечения к административной ответственности) не является существенным нарушением процессуальных требований, влекущим отмену постановления по делу об административном правонарушении.

Примером специального срока может служить ч. 3 ст. 29.6 КоАП РФ, устанавливающая рассмотрение дел об административных правонарушениях,

предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, в пятидневный срок. Продление специального срока не допускается.

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 пяти суток 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;

2) в зависимости от стадии производства по делу об административном правонарушении. На стадии возбуждения дела об административном правонарушении выделим следующие сроки: сроки составления протокола по делу об административном правонарушении; срок проведения административного расследования; направление протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении. На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяются сроки рассмотрения дела; сроки направления постановления по делу об административном правонарушении лицу, в отношении которого оно вынесено. На стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: срок обжалования (опротестования) постановления по делу об административном правонарушении; сроки рассмотрения жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении; сроки направления решения по жалобе (протесту). На стадии исполнения: срок обращения постановления по делу об административном правонарушении к исполнению;

3) по их обязательности для участников производства по делу об административном правонарушении: процессуальные сроки, установленные для юрисдикционных органов (например, срок рассмотрения дела об административном правонарушении); сроки, установленные для иных участников производства по делу об административном правонарушении (например, срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении); сроки, установленные для лиц, не участвующих в производстве по делу об административном правонарушении (например, организация и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судьбе, в орган, должностному лицу, внесшим представление);

4) по субъекту установления: сроки, установленные действующим законодательством (например, срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении); сроки, устанавливаемые правоприменительным органом на основании и в пределах действующего законодательства (например, свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении);

5) по характеру определения продолжительности процессуальные сроки делятся на определенные и неопределенные.

Давностные сроки – период (промежуток), предусмотренный законодательством РФ об административных правонарушениях, для привлечения к административной ответственности; для погашения наложенного административного наказания; для исполнения постановления о назначении административного наказания.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения – это общий срок.

Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения нарушения законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, патентного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; и т. д. (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки, указанные выше, начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении – со дня его обнаружения).

Сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ, являются пресекательными. Их нарушение влечет признание незаконными решений и постановлений органов, уполномоченных налагать взыскание за совершение административных правонарушений.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Сроки в производстве по делу об административном правонарушении выступают средством упорядочения различных процессуальных действий, поэтому нужно знать правила их исчисления.

Сроки, предусмотренные КоАП РФ, исчисляются часами, сутками, днями, месяцами, годами. Течение срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока.

Срок, исчисляемый сутками, истекает в 24 часа последних суток. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца, а если этот месяц не имеет соответствующего числа, срок истекает в последние сутки этого месяца. Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года.

Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Если заявление, жалоба, другие документы либо денежные средства были сданы в организацию связи, кредитную организацию, заявлены или переданы в орган либо уполномоченному их принять лицу до 24 часов последнего дня срока, срок не считается пропущенным.

Анализ статей КоАП РФ позволяет привести следующие примеры:

– в часах. Срок административного задержания не должен превышать трех часов (ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ);

– в днях. Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок (ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ);

– в сутках. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ);

– в месяцах. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца (ст. 31.5 КоАП РФ).

Начало (момент) течения сроков имеет решающее значение для правильного их исчисления и установления в зависимости от того или иного юридического факта. В законодательстве об административных правонарушениях начало течения срока обусловлено действием, техническим обстоятельством или событием. Участники производства по делу об административном правонарушении должны знать момент, с которого начинается течение срока.

Начало течения срока обусловлено совершением следующих действий:

1) срок административного задержания лица исчисляется с момента *доставления* лица;

2) протокол об административном правонарушении составляется немедленно после *выявления* совершения административного правонарушения;

3) копия постановления по делу об административном правонарушении высылается лицам в течение трех дней со дня *вынесения* указанного постановления;

4) жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня *вручения или получения* копии постановления;

5) при *длвшемся* административном правонарушении срок давности привлечения к административной ответственности начинается исчисляться со дня *обнаружения* административного правонарушения;

6) в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться *со дня принятия решения* об отказе в возбуждении уголовного дела.

Начало течения срока может быть обусловлено следующими техническими обстоятельствами:

1) 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;

2) дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок *со дня получения* судьей, органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, *протокола* об административном правонарушении и других материалов дела.

Далее, если продолжительность процессуальных действий исчисляется днями, сутками, месяцами, началом течения срока считается ноль часов суток, следующих за днем совершения процессуального действия.

Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях определяют время, в течение которого должно быть совершено процессуальное действие. Течение срока прекращается, если действие было совершено своевременно. Однако в силу объективных и (или) субъективных причин срок может быть пропущен. Пропуск (истечение) срока лишает лицо возможности проведения того или иного процессуального действия.

Федеральный законодатель предусматривает возможность восстановления срока. Например, если пропущен срок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, то он может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу по ходатайству лица, подающего жалобу (ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ).

Существует возможность и зачета срока в производстве по делу об административном правонарушении. Например, срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста. Срок доставления засчитывается в срок административного задержания.

## § 6. Подведомственность дел об административных правонарушениях: понятие и виды

Смысл понятия «подведомственность» означает нахождение в ведении или управлении кого-либо чего-либо. При определении категории «подведомственность дел об административных правонарушениях» общий смысл понятия «подведомственность» не меняется, а только более детально конкретизируется.

С учетом специфики субъектного состава и содержания деятельности, связанной с разрешением дел об административных правонарушениях, *подведомственность дел об административных правонарушениях* определяется как *установление и разграничение компетенции между различными государственными органами, наделенными соответствующими юрисдикционными полномочиями по возбуждению и разрешению дел об административных правонарушениях.*

Понятие подведомственности имеет важное значение в двух аспектах – материальном и процессуальном. Материальный аспект заключается в том, что вопросы подведомственности составляют часть компетенции органа (должностного лица), а следовательно, определяют его права, обязанности и правовой статус в целом.

Процессуальная же сторона подведомственности имеет решающее значение как для возникновения административно-юрисдикционного отношения (возбуждения дела об административном правонарушении), так и для всего процесса (производства) в целом. Именно посредством определения подведомственности реализуется цель обеспечения оперативного, квалифицированного и объективного производства по делам об административных правонарушениях.

КоАП РФ определяет вопросы подведомственности в двух главах 22 и 23 раздела III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

Перечень органов и должностных лиц, наделяемых государственно-властными полномочиями по делам об административных правонарушениях, регламентирован вышеназванными нормами КоАП РФ и законодательством субъектов РФ. Всех уполномоченных субъектов можно разделить на 4 группы.

*Первая группа* – судебные органы, исполнительные органы государственной власти, комиссии, иные коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 22.1 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 этого Кодекса:

- 1) судьями (мировыми судьями);
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделе-

лениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

4) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы;

5) органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней;

6) органами исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанными в главе 23 КоАП РФ;

7) государственными учреждениями, подведомственными, соответственно, федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

*Вторую группу* составляют судебные органы, органы исполнительной власти, комиссии, иные коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные законами субъектов РФ. Перечень этих органов дается ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ:

1) мировые судьи;

2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ;

5) государственные учреждения, подведомственные, соответственно, органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные 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.

*К третьей (самой многочисленной) группе* относятся исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и их должностные лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях согласно ст. 28.3 «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях» главы 28 КоАП РФ.

*Четвертую группу* составляют органы (должностные лица) прокуратуры, уполномоченные возбуждать производство по делу об административном правонарушении и непосредственно участвовать в процессе разрешения дела по существу, заявлять ходатайства, приносить протесты и т. п.



Положения о подведомственности позволяют выделять *общую и специальную подведомственность* в зависимости от того, какими правилами (общими или специальными) регламентируется процессуальная деятельность.

Законодательством РФ (в частности КоАП РФ) установлены общие правила, регулирующие подведомственность, но приоритетным является общеправовое положение о том, что в случаях действия специальных правил о подведомственности конкретные дела об административных правонарушениях рассматриваются на основе этих правил.

В производстве по делам об административных правонарушениях законодательно регулируются следующие *виды подведомственности*.

*Постадийная подведомственность.* Согласно действующему законодательству, в первую очередь КоАП РФ, каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях имеет определенный круг участников с определенным для каждой стадии процессуальным статусом. Субъектами, ведущими производство (наделенными соответствующими юрисдикционными полномочиями), на разных стадиях могут быть разные субъекты, т. е. лицо, компетентное возбуждать дело, в ряде случаев не имеет полномочий его рассматривать или выносить решение, поэтому передает данное дело другому органу или должностному лицу, обладающему соответствующей компетенцией. Так, согласно ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанные в настоящей статье, а рассматривать эти категории дел уполномочены иные субъекты административно-юрисдикционной деятельности (например, согласно ст. 23.1 КоАП по ряду составов – судьи).

Отступление от правил постадийной подведомственности влечет незаконность дальнейших процессуальных действий и определение вынесенного решения по делу как ничтожного.

*Родовая подведомственность* – это разграничение полномочий между разными видами государственной власти: законодательной, судебной, административной (исполнительно-распорядительной), прокурорской и др.

Наиболее значимым для производства по делам об административных правонарушениях является вопрос о разграничении судебной и административной подведомственности, которые закреплены ст. 22.1 КоАП РФ.

*Судебная подведомственность* определяется законодателем как подсудность. Судьи судов общей юрисдикции (в том числе судьи гарнизонных военных судов), арбитражных судов и мировые судьи рассматривают подсудные (подведомственные) им дела об административных правонарушениях.

*Административной подведомственностью* наделяются уполномоченные органы исполнительной власти.

Несколько сложнее обстоит вопрос с определением подведомственности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Эти субъекты производства по делам об административных правонарушениях не являются органами государственной власти, и нередко их относят к публичным общественным объединениям. Поэтому, вероятно, есть нормативно обоснованные основания выделять еще один вид родовой подведомственности – *общественно-публичная подведомственность*.

*Видовая подведомственность* – это законодательное закрепление видов органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать конкретные дела (группы дел). Данный вопрос приобретает особую важность после выяснения вопроса о родовой и постадийной подведомственности. В частности, при определении *судебной видовой* подведомственности требуется четкое выяснение того, какой суд (судья) – районный, арбитражный, гарнизонный или мировой – правомочен рассмотреть дело.

Особенно сложным является вопрос об определении *административной видовой* подведомственности в силу значительного множества органов и их должностных лиц, уполномоченных КоАП РФ возбуждать, рассматривать и выносить решение по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, *видовая подведомственность* бывает *единоначальная* (судья, должностное лицо) и *коллегиальная* (административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав).

Нарушение видовой подведомственности делает все дальнейшие процессуальные действия производства по делам об административных правонарушениях незаконными, а процессуальные акты (в том числе решение по делу) – ничтожными.

Очень близка по своему содержанию к видовой *должностная подведомственность*, которая заключается в четком определении круга вопросов, которые правомочно решать каждое конкретное должностное лицо уполномоченного органа в процессе производства по делу об административном правонарушении. Так, ст. 23.3. КоАП РФ определяет, какие дела правомочны рассматривать различные структурные подразделения (должностные лица) от имени системы органов внутренних дел (полиции):

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции;

4) начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил;

5) начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель;

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;

7) государственные инспектора безопасности дорожного движения;

8) государственные инспектора дорожного надзора;

9) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

*Территориальная подведомственность* устанавливает правила рассмотрения дел об административных правонарушениях на основе принципа территориальной юрисдикции уполномоченных органов. В рамках территориальной подведомственности также определяются вопросы места рассмотрения дела (ст. 29.5 КоАП РФ).

Общее правило территориальной подведомственности – дело рассматривается по месту совершения правонарушения. Специальная подведомственность (специальные нормы) предусматривает ряд исключений, например по делам об административных правонарушениях на транспорте, в области дорожного движения, области таможенного дела, области защиты Государственной границы РФ.

С территориальной подведомственностью связан один из аспектов *альтернативной подведомственности*, когда при наличии соответствующих условий допускается разрешение дела одним из нескольких юрисдикционных органов (например, рассмотрение дела или по месту учета транспортного средства или по месту совершения правонарушения). Как правило, этот аспект альтернативной территориальной подведомственности связан с усмотрением заинтересованного лица.

Другой стороной альтернативной подведомственности является *усмотрение* органа или должностного лица. Так, вопросы альтернативной судебной подведомственности урегулированы ч. 2 ст. 23.1, где названо значительное число составов правонарушений, производство по которым может быть передано органом или должностным лицом, его производившим, в суд.

Важно отметить, что суд может рассматривать дела, названные в ч. 2 ст. 23.1 только в том случае, если иные уполномоченные субъекты сочтут это нужным.

В случае упразднения законодательно определенных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, вплоть до определения новых субъектов административной юрисдикции, подведомственные им дела рассматривают судьи.

Порядок определения подведомственности в случаях преобразования, иной реорганизации или переименования таких органов детально урегулирован ст. 22.3 КоАП РФ.

## **§ 7. Административные комиссии и их место в системе органов административной юрисдикции**

КоАП РФ не закрепляет понятий коллегиальных органов и административной комиссии, вследствие чего нечеткость правового регулирования деятельности административных комиссий на федеральном уровне приводит к разнообразию нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность административных комиссий на региональном уровне, и их содержания.

В большинстве субъектов РФ понятие административных комиссий закрепляется в специальных законах об административных комиссиях<sup>4</sup>. Нередки случаи, когда определение административных комиссий дается в законах субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий<sup>5</sup>, а также в региональных законах об административных правонарушениях.

К примеру, Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изм. и доп.) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» содержит следующее определение административных комиссий: административные комиссии в Воронежской области являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции вышеуказанным законом.

В Законе Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» административные комиссии определяются как коллегиальные исполнительные органы по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции указанным законом. В данном случае некорректным является отнесение комиссий к исполнительным органам без указания властной структуры, к которым они относятся (местное самоуправление или государственная власть).

По Кодексу Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22 июля 2003 г. № 66-РЗ административные комиссии являются постоянно действующими в районах и городах республиканского

---

<sup>4</sup> См., например, Закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 54 (с посл. изм. от 29.04.2008) «Об административных комиссиях Республики Адыгея», Закон Чувашской Республики от 30 мая 2003 г. № 17 (с посл. изм. от 27.02.2010) «Об административных комиссиях», Закон Владимирской области от 30 декабря 2002 г. № 141-ОЗ (с посл. изм. от 08.11.2010) «Об административных комиссиях», Закон Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-III-ОЗ (с посл. изм. от 28.04.2010) «Об административных комиссиях в Оренбургской области» и др.

<sup>5</sup> См., например, Закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005 г. № 144-РТ (с посл. изм. от 30.07.2010) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями республики Татарстан по образованию и организации деятельности административных комиссий», Закон Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС (с посл. изм. от 06.01.2011) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях».

подчинения коллегиальными органами, уполномоченными осуществлять подготовку к рассмотрению и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территориях соответствующих муниципальных образований, в пределах установленной Кодексом компетенции. На наш взгляд, в данном случае законодатель необоснованно выделил как отдельную такую стадию производства по делам об административных правонарушениях, как подготовка к рассмотрению дела в определении понятия административной комиссии, поскольку в обязанности любого органа, должностного лица, рассматривающего дела об административных правонарушениях, уже входит подготовка к рассмотрению дела.

Представляется целесообразным определить административные комиссии как постоянно действующие коллегиальные органы специальной юрисдикции, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях.

На наш взгляд, данное понятие административной комиссии необходимо закрепить в КоАП РФ, чтобы исключить различное трактование данного понятия в законах субъектов РФ и, как следствие, возложение на них функций, не свойственных органам административной юрисдикции.

Анализируя понятие административных комиссий, представляется необходимым затронуть вопрос и о функциях, присущих указанным коллегиальным органам.

Функция (лат. *functio* – «исполнение, осуществление») представляет собой деятельность, обязанность, работу; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений<sup>6</sup>; роль, значение чего-нибудь; обязанность, круг деятельности<sup>7</sup>.

Функции – это то, чем занимаются административные комиссии. В функциях конкретизируются сущность административных комиссий, их назначение как коллегиального органа административной юрисдикции.

А. А. Макарецв и И. А. Нестеренко выделяют «два основных направления деятельности административных комиссий: рассмотрение дел, связанных с административными правонарушениями, и профилактика правонарушений»<sup>8</sup>.

Необходимо отметить, что в определениях административных комиссий упоминается только одна непосредственная функция – рассмотрение дел об административных правонарушениях. Вместе с тем в настоящее время профилактика административных правонарушений в рамках деятельности административных комиссий практически не реализуется. Хотя в некоторых региональных законах эта функция административных комиссий указывает-

<sup>6</sup> Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Толковый словарь юридических терминов. М., 2008. С. 408.

<sup>7</sup> Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 858.

<sup>8</sup> Макарецв А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий : теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3. С. 523.

ся наряду с рассмотрением дел. Так, например, в Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изм. и доп.) «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» указано, что административная комиссия проводит анализ административных правонарушений, совершаемых на территории своей юрисдикции, и вносит в заинтересованные органы предложения по устранению причин, способствующих их совершению, а также осуществляет иные мероприятия по профилактике административных правонарушений, Закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 г. № 1789-ОД (с посл. изм. от 13.07.2011) «Об административных комиссиях» в качестве задач административных комиссий выделяет предупреждение административных правонарушений, правовое просвещение населения по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности, а также по вопросам административного законодательства.

Следует заметить, что в 1960–1970 гг. главной функцией административных комиссий являлась именно профилактика.

Специфика административных комиссий, как указывает В. Д. Сорокин, «как раз состоит в том, что в своей деятельности они органически сочетают меры государственного принуждения с различными формами общественно-воздействия, воспитания и профилактики»<sup>9</sup>.

По мнению А. П. Ключниченко и И. Н. Гоголевой, «воспитательная функция – главная, но не единственная задача административных комиссий. Последние выполняют также и задачи карательного свойства, обладая широкими полномочиями по наложению на виновных в совершении административных проступков лиц различных мер административного наказания. Меры административного наказания при этом также в конечном итоге являются средством воспитания и перевоспитания правонарушителей»<sup>10</sup>. На основании этого ученые приходят к выводу о том, что «воспитание, кара и профилактика – таков триединый комплекс задач, выполняемых административными комиссиями в борьбе с правонарушениями и определяющих общественно-политическое существо их правоохранительной деятельности»<sup>11</sup>.

Аналогичной точки зрения придерживаются Л. М. Розин и Ф. С. Разаренов, замечая, что «воспитательная сторона в работе административных комиссий занимает большое место, ибо она способствует предупреждению нарушения», и административные комиссии «борются с нарушителями не только путем наложения взыскания, а повседневным воспитанием населения, использованием сил общественных организаций трудящихся и мер общественного воздействия»<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся. М., 1964. С. 12.

<sup>10</sup> Ключниченко А. П., Гоголев И. Н. Административные комиссии как правоохранительные формирования // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Вып. 7. Киев, 1973. С. 228.

<sup>11</sup> Там же. С. 229.

<sup>12</sup> Розин Л. М., Разаренов Ф. С. Административные комиссии при исполкомах районных и городских советов депутатов трудящихся. М., 1962. С. 19.

Непосредственно в советском административном законодательстве профилактика, хоть и косвенно, но указывалась в качестве приоритетной функции. Так, п. 16 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» закреплял, что органы и должностные лица, которым предоставлено право наложения на граждан штрафов в административном порядке, вправе вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение либо передать в отношении его материалы в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы или жительства для применения мер общественного воздействия<sup>13</sup>.

Несмотря на такую значимую роль функции профилактики в прошлом, в настоящее время ученые подтверждают, что данное направление своей деятельности административные комиссии практически не реализуют, работа по профилактике административных правонарушений остается на низком уровне<sup>14</sup>. Хотя, по мнению В. М. Сырых, «профилактическая деятельность государства вносит значительный вклад в дело борьбы с правонарушениями, за укрепление законности и правопорядка»<sup>15</sup>. Стоит отметить, что профилактика – это совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка<sup>16</sup>. То есть профилактика правонарушений представляет собой социально-правовую деятельность какого-либо органа. Однако целью организации и деятельности административных комиссий является привлечение к административной ответственности. В связи с этим следует согласиться с мнением Е. К. Замотаевой о том, что административные комиссии «являются коллегиальными органами и создаются для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, то есть осуществляют исключительно юрисдикционные функции»<sup>17</sup>. Таким образом, административная комиссия должна быть органом исключительной административной юрисдикции, поскольку остается не ясным, каким образом коллегиальный орган может осуществлять профилактические мероприятия, с учетом того, что основными формами работы административных комиссий являются заседания.

<sup>13</sup> Сборник нормативных актов, на основании которых административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся могут привлекать граждан к административной ответственности. Тула, 1964. С. 8.

<sup>14</sup> Макарецев А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий... С. 523.

<sup>15</sup> Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 463.

<sup>16</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. академия наук, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 626.

<sup>17</sup> Замотаева Е. К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 34.

## § 8. Комиссии по делам несовершеннолетних

В соответствии с действующим законодательством РФ об административных правонарушениях и законодательством РФ о защите прав несовершеннолетних *комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав* являются специальными субъектами административной юрисдикции.

Процесс создания комиссий КоАП РФ относится к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях (п. 4 ч. 1 ст. 1.3.1). Аналогично урегулирован данный вопрос и Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ст. 11). Однако принятое 6 ноября 2013 г. постановление Правительства РФ № 995, утверждающее Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, свидетельствует о том, что вопрос создания комиссий решается:

- и на федеральном уровне (общее рамочное правовое регулирование),
- и на уровне субъектов РФ (детализирующее правовое регулирование вопросов непосредственного организационно-функционального обеспечения деятельности комиссий).

Можно констатировать, что правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и их деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях урегулированы:

- Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- федеральными нормативно-правовыми актами;
- нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Однако следует иметь в виду, что отдельные вопросы *организации и обеспечения деятельности* комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут регулироваться и нормативными актами органов *местного самоуправления*. Так, в соответствии с п. 6 ст. 140 Бюджетного кодекса РФ и Законом Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» постановлением администрации городского округа город Воронеж от 30 июля 2010 г. № 662 (с изм. от 2016 г.) был утвержден Порядок поступления и расходования субвенции, предоставляемой бюджету городского округа город Воронеж на осуществление переданных отдельных государственных полномочий по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Система *полномочий* комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН), а также их функционально-целевое назначение и основные задачи деятельности приводятся в Федеральном законе № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в котором определено следующее:

1) КДН создаются на территории субъекта РФ, а порядок их создания и порядок осуществления ими своей деятельности определяются законода-



тельством субъекта РФ. Вместе с тем Закон № 120 особо оговаривает, что рамочный акт – Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав – утверждается на *федеральном уровне* (Правительством РФ);

2) *целями функционирования* КДН являются:

– координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних,

– выявление и устранение причин и условий, способствующих этому,

– обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних,

– социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении,

– выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Что касается дефиниции КНД, то она приводится в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: *комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации*, – а далее в определение включены названные выше цели функционирования КДН.

На федеральном уровне (в Примерном положении) определена и система комиссий субъектов РФ, которую составляют:

1) комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и осуществляющие деятельность на территории субъектов РФ;

2) комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований субъектов РФ, – районные (городские), районные комиссии в городах (далее – муниципальные комиссии).

Однако в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 об утверждении Положения о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, на федеральном уровне создана *Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав*, которая является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации.

На уровне субъектов РФ во исполнение и на основе федерального законодательства приняты соответствующие нормативные акты, регламентирующие различные аспекты деятельности КДН, например:

1) в Воронежской области:

– Закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области»,

– Закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ (с изм. и доп.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– постановление правительства Воронежской области от 11 августа 2010 г. № 657, утвердившее Административный регламент правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за деятельностью районных и городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, оказание им организационно-методической помощи»,

– постановление правительства Воронежской области от 15 июня 2009 г. № 496 (с изм. и доп.) «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав правительства Воронежской области»;

2) в городе Москве:

– Закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 12 (с изм. и доп.) «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– Закон г. Москвы от 28 сентября 2005 г. № 47 (с изм. и доп.) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»,

– распоряжение Мэра Москвы от 1 сентября 2000 г. № 945-РМ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Московской городской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»).

Как показал анализ нормативных правовых актов, регламентирующих положение и функционирование КДН, спектр полномочий КДН весьма объемён. Все их можно подразделить в зависимости от содержания и объекта воздействия на следующие группы:

– *полномочия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей* (например, защита и восстановление прав и законных интересов несовершеннолетних, их защита от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации; обеспечение и оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений; содействие в определении форм устройства несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства; осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ; применение мер воздействия (в том числе мер административной ответственности) в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей);

– полномочия, реализуемые совместно с соответствующими органами или учреждениями или в отношении них (например, совместная подготовка материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа; рассмотрение представлений органов, осуществляющих управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации);

– информационно-аналитические и координационные полномочия (например, обеспечение и осуществление мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; подготовка и направление в органы государственной власти субъекта РФ и (или) органы местного самоуправления отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта РФ и (или) на территории соответствующего муниципального образования).

Основные правила и принципы создания и работы КДН определены в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, и практически без изменений отражены в законодательстве субъектов РФ о КДН.

Согласно Примерному положению в состав комиссии входят:

– председатель комиссии, который несет персональную ответственность за организацию работы комиссии и представление отчетности о состоянии профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– заместитель (заместители) председателя комиссии;

– ответственный секретарь комиссии;

– члены комиссии, которыми могут быть руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица.

Заседания комиссии проводятся в соответствии с планами работы, а также по мере необходимости и считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины членов КДН. Решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

Заседания КДН оформляются протоколами, которые подписываются председательствующим на заседании комиссии и секретарем заседания комиссии.

По вопросам, отнесенным к их компетенции, КДН принимают постановления, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Постановления КДН направляются членам комиссии, в органы и учреждения системы профилактики и иным заинтересованным лицам и организациям и могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (судебном или административном).

Комиссия имеет бланк и печать со своим наименованием.

В части *административной юрисдикции КДН по вопросам привлечения несовершеннолетних к административной ответственности*, правовое регулирование осуществляется:

- 1) Кодексом РФ об административных правонарушениях, в котором устанавливаются:
  - подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав как предмет ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.3);
  - создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как предмет ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях (ч. 3 ст. 1.3.1);
  - право КДН применять меры административной ответственности к несовершеннолетним лицам, достигшим к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет, а с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, – освобождать его от административной ответственности с применением к нему соответствующей меры воздействия (ст. 2.3);
  - право КДН рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в пределах установленной компетенции (ч. 1 ст. 22.1);
  - право КДН рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 22.1);
  - подведомственность районных (городских), районных в городах КДН (ч. 1 ст. 23.2) по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также таких дел об административных правонарушениях, как:
    - неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35),
    - нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 5.36),
    - вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ (ст. 6.10), а также его вовлечение в процесс потребления табака (ст. 6.23),
    - нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ (ст. 20.22);
  - право КДН рассматривать дела о безбилетном проезде несовершеннолетнего (ст. 11.18), в случае если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение КДН;

– право членов КДН составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35–5.37, 6.10, 6.23 КоАП РФ (ст. 28.3);

2) законодательством субъектов РФ, где указываются конкретные составы административных правонарушений, по которым КДН (члены КДН) правомочны составлять протоколы, рассматривать дела о них по существу и выносить решения. Например, в соответствии с Законом Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»:

– комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.2 «Несоблюдение требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей» рассматриваемого закона Воронежской области (ст. 7);

– члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составляют протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.2 рассматриваемого закона Воронежской области.

### **§ 9. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – это процессуальные действия, применяемые исключительно в связи с совершением административного правонарушения, и осуществляемые 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.

Таким образом, главным основанием применения мер обеспечения производства по делу является административное правонарушение. Названные меры также служат обнаружению, закреплению и использованию доказательств по делу об административных правонарушениях. Источниками получения данных, используемых в качестве доказательств по делу об административном правонарушении, выступают протоколы о применении мер обеспечения производства по делу.

Правовой основой применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении служат КоАП РФ (ч. 1 п. 4 ст. 1.3 КоАП РФ), в частности глава 27 КоАП РФ, и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей,

прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Рассматриваемые меры могут применяться только в течение того времени, пока ведется производство по делу об административном правонарушении. С момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу, в соответствии с ч. 4 п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении считается возбужденным.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ уполномоченное лицо в пределах своих полномочий вправе применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 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;
  - 5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) задержание транспортного средства;
- 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 9) привод;
- 10) временный запрет деятельности;
- 11) залог за арестованное судно;
- 12) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Охарактеризуем названные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

1. *Доставление*, т. е. принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных КоАП РФ, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Порядок осуществления доставления регламентируется ст. 27.2 КоАП РФ. Доставление связано с кратковременным ограничением свободы действий и передвижения физического лица, которое доставляется в специальное служебное помещение. Например, доставление осуществляется должностными

лицами органов внутренних дел в служебное помещение органа внутренних дел или помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Применение доставления предполагает обязательное последующее составление соответствующим должностным лицом протокола о доставлении (о доставлении также может быть сделана запись в протоколе по делу об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании) и возбуждение с этого момента дела об административном правонарушении (ч. 4 п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ). В связи с этим доставление физического лица не может быть осуществлено без наличия поводов к возбуждению дела об административном правонарушении и только в том случае, если составление протокола является обязательным.

Статьей 27.2 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять доставление. К ним относятся должностные лица органов исполнительной власти, которые в соответствии с федеральными законами имеют право на осуществление принудительных действий, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Это, например, должностные лица органов внутренних дел; военнослужащие внутренних войск; военнослужащие пограничных органов и пограничных войск; должностные лица таможенных органов; военнослужащие и сотрудники органов уголовно-исполнительной системы. Широкие полномочия по доставлению предоставлены органам внутренних дел (полиции). Органы внутренних дел могут осуществлять доставление с целью составления протокола по делу об административном правонарушении физических лиц также в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях при выявлении любых иных административных правонарушений.

Время доставления законом не установлено, но в КоАП РФ говорится, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Если в процессе составления протокола об административном правонарушении выяснится необходимость административного задержания физического лица, то доставление перейдет в задержание.

2. Под *административным задержанием* понимается кратковременное ограничение свободы физического лица. Данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется уполномоченными должностными лицами в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу. Основания и порядок административного задержания регламентируются ст. 27.3 КоАП РФ.

Законодательством РФ предусмотрены особенности проведения процедуры административного задержания для некоторых категорий граждан. Например, административному задержанию не подлежат: Президент РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ; депутаты представительных органов государственной власти субъектов РФ; депутаты представительных органов местного самоуправления; судьи, прокуроры и следователи прокуратуры, сотрудники некоторых

оперативных служб при исполнении ими служебных обязанностей. В ряде случаев задержание может быть применено к указанным лицам, но лишь при соблюдении определенных условий (например, в присутствии официального представителя соответствующего органа).

Не подлежат административному задержанию и совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Иностранные граждане, не пользующиеся дипломатической неприкосновенностью, и лица без гражданства при совершении административного правонарушения подвергаются административному задержанию на общих основаниях.

Административное задержание вправе осуществлять:

- должностные лица органов внутренних дел (полиции) – при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиции), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях;

- старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ – при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

- должностные лица военной автомобильной инспекции – при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны;

- должностные лица пограничных органов, должностные лица органов внутренних дел (полиции) – при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, а также при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

- должностные лица таможенных органов – при выявлении нарушений таможенных правил;



– военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы – при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.3, 19.12 КоАП РФ, а также административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

– должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию, – при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.27 настоящего КоАП РФ.

Перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), защитник. Уведомление должно быть проведено в кратчайшие сроки. Об административном задержании несовершеннолетних в обязательном порядке уведомляются его родители или законные представители. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе. В частности, это лицо имеет право знать, за совершение какого административного правонарушения оно задержано, требовать проверки прокурором правомерности административного задержания и др.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов, должностные лица которых осуществляют задержание, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

Порядок содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, определяется Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц<sup>18</sup>. Положением определяется порядок размещения задержанных лиц в специальных помещениях. В них раздельно размещаются: лица мужского пола и женского пола, несовершеннолетние и совершеннолетние лица, лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний. Задержанные лица, находящиеся в специальных помещениях, располагаются на скамьях (диванах). Норма площади, устанавливаемая для одного задержанного лица, составляет не менее 2 квадратных метров. Задержанные на срок более трех часов лица обеспечиваются в ночное время местом для сна. В отопительный сезон в специальных помещениях должна поддерживаться температура не ниже +18 градусов по Цельсию. Специальные помещения освещаются с наступлением темного времени.

<sup>18</sup> Положение об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : утв. постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (с изм. и доп.).

Лицам, задержанным в административном порядке, разрешается иметь при себе одежду, головной убор, одну пару обуви по сезону, носовые платки, протезы или костыли (инвалидам), они могут при наличии медицинских показаний пользоваться лекарственными средствами.

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.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Административное задержание может быть применено в исключительных случаях, когда это действительно нужно для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу, поэтому в протоколе об административном задержании в обязательном порядке указываются мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Общий срок административного задержания не должен превышать трех часов. Частями 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ предусмотрены исключения из данного правила. 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 может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест или административное выдворение за пределы РФ, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Учитывая положение ст. 22 Конституции РФ о том, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов, административное задержание на больший срок не допускается ни при каких обстоятельствах.

В срок административного задержания лица, совершившего административное правонарушение, включается время фактического нахождения за-

держанного в специально отведенных для этого помещениях до момента его освобождения или до момента назначения административного наказания в виде административного ареста. Если административному задержанию предшествовало доставление лица в служебное помещение для составления протокола об административном правонарушении, то срок административного задержания исчисляется с момента его доставления. В случае задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, срок задержания исчисляется со времени его вытрезвления.

По истечении срока административного задержания лица должны быть освобождены, если отпала необходимость в дальнейшем ограничении свободы задержанных лиц (например, назначение наказания в виде административного ареста).

3. *Личный досмотр, досмотр вещей*, находящихся при физическом лице, т. е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Досмотр осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

При личном досмотре понятые и лица, производящие досмотр, должны быть одного пола с досматриваемым.

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.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О проведении досмотра составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или протоколе об административном задержании. В нем указываются: 1) дата и место его составления; 2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; 3) сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру; 4) вид, количество, иные идентификационные признаки вещей, в том числе тип, марка, модель, калибр, серия, номер, иные идентификационные признаки оружия, вид и количество боевых припасов; 5) вид и реквизиты документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

*Осмотр* принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы по делам об административных правонарушениях. Производится осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальным предпринимателям помещений, территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, находящихся там вещей и документов.

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, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

О проведении осмотра составляется протокол, который подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

В протоколе об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Копия протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов вручается законному представителю юридического лица или иному его представителю, индивидуальному предпринимателю или его представителю.

*Досмотр транспортного средства* производится при пресечении административного правонарушения в целях обнаружения орудий совершения либо предметов правонарушения. Досмотр представляет собой обследование

транспортного средства любого вида, проводимое без нарушения его конструктивной целостности.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

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. При осуществлении досмотра составляется протокол, копия которого вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру. В протоколе о досмотре транспортного средства делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении досмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

4. *Изъятие вещей и документов*, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте его совершения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотре транспортного средства представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленных на сбор вещественных доказательств, а также на недопущение использования орудий совершения или предметов административного правонарушения. Изъятие производится в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В случае если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. Если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. Если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахож-

дения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, виде, количестве, иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, иных идентификационных признаках оружия, виде и количестве боевых припасов.

В протоколе об изъятии вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. 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 власти<sup>19</sup>.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством РФ, сдаются в соответствующие организации для ре-

---

<sup>19</sup> Об утверждении Порядка хранения территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении : приказ Роскомнадзора от 8 апреля 2013 г. № 377 ; О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях : приказ ФТС РФ от 18 декабря 2006 г. № 1339 ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в территориальных органах ФСКН России : приказ ФСКН РФ от 30 июля 2007 г. № 238 (в ред. от 20.05.2010) ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении : приказ МВД РФ от 31 декабря 2009 г. № 1025 ; Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам : приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007 г. № 293.

ализации, а при невозможности реализации уничтожаются<sup>20</sup>. В соответствии с Положением к изъятым вещам, подвергающимся быстрой порче, относятся:

– вещи с ограниченным сроком годности, если этот срок истекает либо есть основания полагать, что срок истечет к моменту вступления постановления об административном правонарушении в законную силу, и вещи будут непригодны для реализации;

– вещи, требующие для сохранения своих товарных и потребительских качеств и обеспечения безопасности специальных температурных режимов или иных условий хранения, соблюдение которых затруднено или издержки по обеспечению которых соизмеримы со стоимостью изъятых вещей.

Решение о сдаче изъятых вещей для реализации принимается органом исполнительной власти, уполномоченным изымать орудия совершения или предметы административного правонарушения, после осмотра изъятых вещей и проверки их качества в установленном порядке органом, осуществляющим государственный надзор и контроль в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Лицо, у которого изъяты вещи, уведомляется о принятом решении, после чего изъятые вещи сдаются Российскому фонду федерального имущества для реализации.

Сданные Фонду 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 осуществляется на основании заключения эксперта органа государственного надзора и контроля любым технически доступным способом с соблюдением требований нормативных и технических документов в области охраны окружающей среды.

Изъятые этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации<sup>21</sup>.

Переработка или уничтожение, а также хранение продукции вне мест ее изъятия из незаконного оборота (земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, в которых она находилась на момент принятия решения об изъятии) осуществляются организациями, привлекаемыми в соот-

<sup>20</sup> Положение о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче : утв. постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694.

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 «О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (вместе с «Положением о переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «Положением об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»).

ветствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Продукция для переработки или уничтожения передается уполномоченными органами организациям по акту приема-передачи или протоколу на основании судебного акта, предусматривающего переработку или уничтожение продукции.

При проведении рассматриваемой процессуальной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении может проводиться оценка изъятых вещей в случае, если:

- норма об ответственности за административное правонарушение предусматривает назначение административного наказания в виде административного 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.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определенная в соответствии с главой 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, определяется на основании их рыночной стоимости. При необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

*5. Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.* Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения. Это лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения



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, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством, а также протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписываются должностным лицом, их составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

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.

5.1. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Об утверждении Правил 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 правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством : постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (в ред. от 10.09.2016).

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения проводится 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, войск национальной гвардии 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.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

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.

При проведении освидетельствования 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 проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения.

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

Результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации<sup>23</sup>. К указанному акту приобщается бумажный носитель

---

<sup>23</sup> Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения : приказ МВД РФ от 4 августа 2008 г. № 676.

с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

6. 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.

Направление водителя транспортного средства на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинские организации осуществляется должностным лицом, которому 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, войск национальной гвардии РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти – также должностным лицом военной автомобильной инспекции в присутствии 2 понятых.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации. Копия протокола вручается водителю транспортного средства, направляемому 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, соответствующих установленным Министерством здравоохранения Российской Федерации требованиям.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится врачом-психиатром-наркологом либо врачом другой специальности (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом указанное освидетельствование проводится фельдшером), прошедшим подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств.

Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения<sup>24</sup>.

Результаты медицинского освидетельствования на состояние опьянения и лабораторных исследований отражаются в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения, форма которого утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения составляется в 3 экземплярах, подписывается врачом (фельдшером), проводившим медицинское освидетельствование на состояние опьянения, и заверяется печатью с названием медицинской организации и наименованием подразделения, в котором проводилось освидетельствование.

В случае отсутствия у освидетельствуемого водителя транспортного средства документов, удостоверяющих его личность, врачом (фельдшером) в акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения делается запись, содержащая сведения об официальном источнике информации, с помощью которого установлена личность освидетельствуемого.

Первый экземпляр акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения выдается должностному лицу, доставившему водителя транспортного средства в медицинскую организацию, второй экземпляр акта хранится в соответствующей медицинской организации, третий экземпляр акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проводилось медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Статья 27.12 КоАП РФ предусматривает медицинское освидетельствование только лиц на состояние алкогольного опьянения, совершивших правонарушения, связанные с управлением транспортным средством. Однако суд, прокуратура требуют освидетельствования лиц, появившихся в общественном месте в состоянии опьянения или распивающих алкогольную продукцию в общественном месте. Следует отметить, что в КоАП РФ недостаточно урегулирован вопрос относительно правомерности применения процедуры медицинского освидетельствования в рамках административного преследования в случаях, прямо не указанных в ст. 27.12 КоАП РФ, например, по таким составам, как ст. 6.10, 20.20–20.21 КоАП РФ, доказательством наличия которых должны служить результаты медицинского освидетельствования на наличие алкоголя в организме. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ совершение административного правонарушения лицом, находящимся в состоянии опьянения, может быть признано обстоятельством, отягчающим административную ответственность, что согласно п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ так-

---

<sup>24</sup> О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения : приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 (в ред. от 05.03.2014).

же подлежит выяснению по делу об административном правонарушении. Таким образом, предусмотренный ст. 27.12 КоАП РФ достаточно узкий перечень составов административных правонарушений, в рамках которых может проводиться медицинское освидетельствование, не способствует выполнению задач законодательства и производства по делам об административных правонарушениях.

7. *Задержание транспортного средства.* Под задержанием транспортного средства понимается временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку – специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

Названная мера обеспечения применяется при нарушении правил эксплуатации транспортного средства и управлении транспортным средством. Задержание транспортного средства осуществляется за совершение тех же правонарушений, за которые могут отстранить от управления транспортным средством. Кроме указанных правонарушений, анализируемая мера применяется за совершение следующих правонарушений:

- 1) управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ);
- 2) нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекших создание препятствий (ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ);
- 3) невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ).

Решение о задержании транспортного средства соответствующего вида или о прекращении указанного задержания принимается должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, также должностными лицами военной автомобильной инспекции. Указанными должностными лицами составляется протокол о задержании транспортного средства.

В протоколе о задержании транспортного средства указываются дата, время, место, основания принятия решения о задержании транспортного средства, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также наименование органа (учреждения, организации), должность, фамилия, имя и отчество лица, которое будет исполнять решение о задержании транспортного средства.

Протокол о задержании транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Судно, доставленное в порт Российской Федерации должностными лицами, может быть задержано для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Задержание судна осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании судна составляется протокол. Копия протокола о задержании судна вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 часа. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту в порядке, предусмотренном ст. 27.14.1 КоАП РФ.

О задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации.

Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>25</sup>.

8. *Арест товаров, транспортных средств и иных вещей*, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делу, направленную на сбор вещественных доказательств по делам об административных правонарушениях, на недопущение использования орудия совершения или предметов административного правонарушения в противоправных целях. Названная мера заключается:

1) в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей;

2) в объявлении лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу, о запрете распоряжаться (а в случае необ-

---

<sup>25</sup> О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа (вместе с «Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа») : постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1452.

ходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства могут быть упакованы и (или) опечатаны.

Для применения ареста необходимо наличие условия: товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно, и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

9. *Привод* представляет собой принудительное препровождение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетеля, к месту рассмотрения дела об административном правонарушении. В соответствии с ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительных причин указанных и их отсутствие препятствует всестороннему, полному и объективному, своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе лиц.

Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов<sup>26</sup>;

<sup>26</sup> Методические рекомендации по осуществлению привода лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю : подготовлены ФССП РФ.

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел<sup>27</sup>.

10. *Временный запрет деятельности* заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении 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.

Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным составлять протокол по делу об административном правонарушении.

При временном запрете деятельности должностным лицом, составившим протокол о временном запрете деятельности, производятся наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных матери-

---

<sup>27</sup> Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 (в ред. от 01.02.2012).



альных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

11. Статья 27.18 КоАП РФ регламентирует такую меру обеспечения, как залог за арестованное судно.

Залог за арестованное судно состоит во внесении физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.18–8.20 КоАП РФ, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Залог за арестованное судно может применяться в отношении российских и иностранных судов, зарегистрированных в Российской Федерации или иностранном государстве и явившихся орудием совершения административных правонарушений.

Залог за арестованное судно применяется в обязательном порядке в отношении иностранных судов, явившихся орудием совершения административного правонарушения на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.18–8.20 КоАП РФ, в случае наличия ходатайства.

Ходатайство о применении залога за арестованное судно в письменной форме направляется в суд или должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, при получении ходатайства о применении залога за арестованное судно обязано немедленно, а в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств административного правонарушения в течение трех суток направить указанное ходатайство со всеми материалами дела в суд, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении.

Решение о применении залога за арестованное судно и размере указанного залога принимается судом в срок не более 10 дней со дня получения ходатайства. При поступлении такого ходатайства от участников производства по делу об административном правонарушении или в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела срок принятия решения о применении залога за арестованное судно может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части настоящего Кодекса, 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 Особенной части настоящего Кодекса.

Решение судьи о применении залога за арестованное судно выносится в форме определения, которое может быть обжаловано в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ.

Копии определения о применении залога за арестованное судно вручаются должностному лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, залогодателю или его законному представителю, физическому или юридическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законному представителю указанного юридического лица либо защитнику. Залогодателю или его законному представителю разъясняется порядок возвращения залога за арестованное судно и его обращения в доход государства.

Деньги, являющиеся предметом залога за арестованное судно, вносятся на депозитный счет суда, избравшего данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. О принятии указанного залога судом составляется протокол, копия которого вручается залогодателю.

О применении залога за арестованное судно федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага иностранного судна в Российской Федерации.

12. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в 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 судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

В специальное учреждение помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов<sup>28</sup>.

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.

---

<sup>28</sup> Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации : приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191.

## **Глава 28**

# **СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **§ 1. Система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях**

Постадийное деление юридических процессов отражает последовательность процессуальной деятельности, ее временную характеристику. В правовой литературе выделяются следующие критерии деления процессов на стадии: конкретные процессуальные задачи каждой стадии, круг участников процессуальной деятельности, вид принимаемого решения.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из последовательно совершаемых процессуальных действий, которые называются стадиями производства. Каждая стадия производства по делу об административном правонарушении имеет только свойственные ей цели и задачи; особенности, касающиеся процессуального статуса участников производства; сроки совершения процессуальных действий; свои процессуальные документы.

КоАП РФ четко закрепляет стадии производства по делам об административном правонарушении, процессуальные документы, подтверждающие выполнение задач каждой стадии, права и обязанности участников юрисдикционных отношений, возникающих в каждой стадии, круг вопросов, решаемых на ней.

В настоящее время ученые административисты традиционно выделяют такие стадии, как:

- возбуждение дела об административном правонарушении (первоначальные процессуальные действия, административное расследование);
- рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях;
- обжалование и опротестование постановлений по делам об административных правонарушениях;
- исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

В стадиях производства по делам об административных правонарушениях выделяют этапы совокупности действий, имеющие цель дальнейшего продвижения дела.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении выделим следующие этапы:

- анализ должностным лицом ситуации (установление фактических данных), необходимой для подготовки решения и выбор нормы права, подлежащей применению или использованию;
- первоначальные процессуальные действия. К ним отнесем применение мер обеспечения производства по делу об административном правона-

рушении в соответствии с главой 27 КоАП РФ. Например, доставление в целях составления протокола по делу об административном правонарушении, административное задержание, направление на медицинское освидетельствование. Напомним, что дело считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу. К первоначальным процессуальным действиям относится и процедура административного расследования, если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат (ст. 28.7 КоАП РФ);

- составление протокола по делу об административном правонарушении;
- направление дела по подведомственности.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяются следующие этапы:

- подготовка дела к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- непосредственное рассмотрение;
- принятие и вынесение решения.

На стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях можно выделить следующие этапы:

- обращение постановления к исполнению;
- непосредственное исполнение постановления.

На стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях выделяются следующие этапы:

- подготовка жалобы (протеста) к рассмотрению;
- непосредственное рассмотрение жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении;
- принятие решения по жалобе (протеста).

Отметим, что выполнение задач каждой стадии позволяет последовательно переходить к конечной цели производства по делам об административных правонарушениях: привлечь или нет физическое или юридическое лицо к административной ответственности.

## **§ 2. Возбуждение дела об административном правонарушении**

Начальной стадией производства по делу об административном правонарушении является стадия возбуждения дела, в задачи которой входят установление фактических обстоятельств совершенного деяния, официальное их документирование, осуществление правовой квалификации.

На стадии возбуждения дел об административных правонарушениях уполномоченные должностные лица органов административной юрисдикции совершают комплекс процедурно-процессуальных действий, в ходе которых:

- 1) устанавливается факт совершения административного правонарушения;

2) производится фиксация факта в протоколе по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ;

3) определяется круг допустимых доказательств и средств доказывания согласно главе 26 КоАП РФ;

4) подведомственность дела для рассмотрения по существу, направление дела по подведомственности в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ.

Таким образом, анализ фактических обстоятельств и выбор нормы права, а следовательно, предварительная правовая квалификация осуществляются на стадии возбуждения дела об административном правонарушении (административном расследовании). Составлению протокола об административном правонарушении должен предшествовать внимательный правовой анализ выявленных действий (бездействия) физических и юридических лиц. Это необходимо для правильной квалификации, соответственно, для выбора вида и размера административного наказания. Также должна быть проведена работа по выявлению и оформлению доказательств совершенного правонарушения. Согласно действующему законодательству при осуществлении производства по делу об административном правонарушении подлежат выяснению: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие); виновность лица; обстоятельства, смягчающие и 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; причины и условия совершения административного правонарушения.

Всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела предвзывает рассмотрение административного правонарушения, является важной задачей производства по делу, обеспечивающей законность в применении административной ответственности.

Юридическими фактами, влекущими возникновение отношений по привлечению к административной ответственности, выступают данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ *поводами* к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

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 (за исключе-

нием административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ);

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, 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 находилось во владении или в пользовании другого лица.

Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.12–14.13 и 14.23 КоАП РФ, являются поводы, а также заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, органов управления должника – юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих, содержащие достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии указанных поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Согласно ч. 2 ст. 202 АПК РФ производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается в арбитражных судах на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях. Данное заявление должно отвечать требованиям, предусмотренным ст. 204 АПК РФ.

В случае несоответствия заявления требованиям, установленным ч. 1 ст. 204 АПК РФ, а также при отсутствии в приложении к заявлению документов, перечисленных в ч. 2 ст. 204 АПК РФ, суд, руководствуясь ст. 128 АПК РФ, выносит определение об оставлении заявления без движения. При получении протокола об административном правонарушении и иных документов без заявления суд возвращает их административному органу без вынесения определения в связи с отсутствием оснований для решения вопроса о возбуждении производства по делу в арбитражном суде.

В соответствии с п. 5 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности суд не связан требованием административного органа о назначении конкретного вида и размера наказания и определяет его, руководствуясь общими правилами назначения наказания, в том числе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Поэтому отсутствие в заявлении о привлечении к административной ответственности указания на конкретный вид и (или) размер подлежащего назначению наказания не является основанием для оставления заявления без движения.

Определим процессуальные действия, с момента совершения которых дело об административном правонарушении считается возбужденным:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 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 ст. 28.7 КоАП РФ;

5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случаях:

– если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ;

– в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

При наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки. Дело об административном правонарушении, влекущем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, может быть возбуждено до оформления акта о проведении указанной проверки в случае необходимости применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности. Обо всех случа-



ях возбуждения дел об указанных административных правонарушениях и применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности до оформления акта о проведении проверки должностное лицо, составившее протокол о временном запрете деятельности, уведомляет прокурора в течение двадцати четырех часов.

При совершении нарушений Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, нарушении Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего составляется протокол осмотра места совершения административного правонарушения.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения описываются:

- 1) действия должностных лиц в том порядке, в каком они производились;
- 2) состояние и качество дорожного полотна, наличие или отсутствие дорожной разметки, степень освещенности участка дороги, на котором совершено административное правонарушение;
- 3) тип перекрестка (регулируемый или нерегулируемый), на котором совершено административное правонарушение, исправность или неисправность светофора, наличие или отсутствие знаков приоритета;
- 4) другие существенные для данного дела обстоятельства.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения излагаются также заявления лиц, участвовавших в производстве осмотра.

Факт совершения противоправного действия, за которое предусмотрена административная ответственность, должен быть документирован. Компетентные должностные лица обязаны в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ составить протокол о совершении административного правонарушения, в котором указываются: дата и место его составления; должность, фамилия, 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 РФ, 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. Под протоколом понимается официальный документ, в котором в письменной форме фиксируются ход и результаты процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными на то лицами. В административно-правовой литературе протокол рассматривается как документ о возбуждении административного дела, а его составление – как процессуальный момент возбуждения дела.

Иное значение придается протоколу в арбитражном процессе. Производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается арбитражным судом на основании заявления органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Статья 203 АПК РФ предусматривает подачу заявления о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд. К заявлению прилагаются протокол об административном правонарушении и прилагаемые к протоколу документы, а также уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. Вместе с тем в ст. 28.8 КоАП РФ содержится правило: протокол об административном правонарушении направляется судье, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. В то же время арбитражный суд полагает, что производство по делу о привлечении к административной ответственности должно возбуждаться только при наличии соответствующих заявлений, а не протокола.

Поскольку при рассмотрении дела об административном правонарушении арбитражный суд осуществляет правосудие, то при оценке доказательств он должен руководствоваться требованиями АПК РФ и подходить к рассмотрению указанного дела как к спору между заявителем и ответчиком. Исходя из этого меняется роль протокола – из обвинительного акта в производстве по делам об административных правонарушениях он превращается в одно из доказательств, которое может быть признано судом недопустимым. Например, в одном из решений суда об отказе в привлечении к административной ответственности было сказано: имеющийся в деле протокол об административном правонарушении явно недостаточен для определения вины предпринимателя и не может быть основанием для привлечения его к административной ответственности. Суд дает разную правовую оценку протоколу об административном правонарушении, считая его иногда достаточным основанием для привлечения к ответственности, как единственному доказательству, а подчас отказывает в удовлетворении требований заявителя, ссылаясь на то, что один лишь протокол не может служить основанием для наложения административного наказания, хотя и в том и другом случаях протокол составлен с нарушением требований ст. 28.2 КоАП РФ.

Протокол по делу об административном правонарушении составляется практически во всех случаях совершения административного правонарушения. КоАП РФ устанавливает случаи, когда протокол не составляется:

- 1) о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ);
- 2) в случае наложения должностным лицом административного наказания на месте при совершении физическим лицом административного правонарушения, влекущем административное наказание в виде административного штрафа или предупреждения.

Протокол об административном правонарушении должен составляться немедленно после выявления факта административного правонарушения.

Если требуется дополнительное выявление обстоятельств дела, данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток.

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, о чем делается запись в протоколе. В частности, им 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 п. 17 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 содержится следующее разъяснение. «Суду при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности или дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности необходимо проверять соблюдение положений ст. 28.2 КоАП РФ, направленных на защиту прав лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, имея в виду, что их нарушение может являться основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности в силу ч. 2 ст. 206 АПК РФ либо для признания незаконным и отмены оспариваемого решения административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК РФ)».

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

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующих органов. Помимо указанных выше случаев 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 указанных должностных лиц устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ 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 (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (вынесения).

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.

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправильно, неправомочным лицом, другие материалы дела оформлены неправильно или неправомочными лицами, представлены не все материалы, то недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении 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 судьбе, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (ст. 29.4 КоАП РФ). Арбитражный процессуальный кодекс РФ таких правил не устанавливает. С одной стороны, арбитражному суду при установлении перечисленных недостатков следует применять нормы п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. С другой стороны, согласно ч. 6 ст. 205 АПК РФ полномочия административного органа, составившего протокол, подлежат установлению при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности. В этом случае арбитражный суд вынесет решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности. В практике сложилось два варианта: 1) возратить материалы дела об административном правонарушении; 2) отказать в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Согласно п. 7 постановления Пленума ВАС РФ установив при принятии заявления о привлечении к административной ответственности факт составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильное составление протокола и оформление других материалов дела либо неполноту представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, суд, руководствуясь ст. 29.4 КоАП РФ, выносит определение о возвращении заявления вместе с протоколом об административном правонарушении и прилагаемыми к нему документами административному органу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10.

При выявлении указанных обстоятельств в судебном заседании суд, руководствуясь ч. 6 ст. 205 и ч. 2 ст. 206 АПК РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

В случае если заявление административного органа о привлечении к административной ответственности или протокол об административном правонарушении содержат неправильную квалификацию совершенного правонарушения, суд вправе принять решение о привлечении к административной ответственности в соответствии с надлежащей квалификацией. Вместе с тем, если в результате переквалификации составление протокола о совершенном правонарушении не отнесено к полномочиям административного органа, обратившегося с заявлением, суд не вправе принять решение о привлечении к административной ответственности.

### § 3. Административное расследование

Административное расследование представляет комплекс процессуальных действий, необходимых для установления всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности<sup>2</sup>.

Следует выделить характерные признаки и особенности административного расследования.

Во-первых, административное расследование не является обязательной стадией производства по делу об административном правонарушении, так как проводится по усмотрению должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении при наличии установленных законом оснований.

Во-вторых, административное расследование может проводиться только после выявления административного правонарушения.

В-третьих, административное расследование является юридическим фактом, свидетельствующим о возбуждении дела об административном правонарушении (п. 4 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ).

В-четвертых, оно проводится только по определенным категориям административных дел, указанным в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ. Так, административное расследование может проводиться только по следующим категориям дел: в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, рынке ценных бумаг и инвестиционных фондах, страхового законодательства, законодательства о выборах

<sup>2</sup> Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства РФ о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ), законодательства о противодействии коррупции, трудового законодательства, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях, законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр, миграционного законодательства, валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, о техническом регулировании в части, касающейся деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), об организации и проведении азартных игр, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области бюджетного законодательства РФ и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства в области налогов и сборов, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, общественной нравственности, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды и природопользования, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, в области использования атомной энергии, об электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении, газоснабжении, градостроительной деятельности, в области дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), законодательства РФ в сфере государственного оборонного заказа, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В-пятых, основанием для проведения административного расследования являются предусмотренные законом обстоятельства:

а) не удается сразу установить виновное лицо в совершении административного правонарушения;

б) требуется собрать дополнительные доказательства по делу об административном правонарушении. При этом в ходе административного расследования могут быть собраны как доказательства, подтверждающие виновность лица в совершении административного правонарушения, а равно изобличающие других лиц, но и установлены фактические обстоятельства дела, указывающие на невиновность лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения;

в) необходимо провести экспертизу или осуществить иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

Следует отметить, что для проведения экспертизы всегда требуются значительные временные затраты. Это связано с получением необходимых образцов почерка, проб и образцов и иных предметов, формулированием и постановкой вопросов для экспертизы, выбором экспертного учреждения или экспертов, проведением самого экспертного исследования, пересылкой заключения из экспертного учреждения в орган, осуществляющий производство по делу об административном правонарушении и т. п.

Как показывает правоприменительная практика, к процессуальным действиям, требующим значительных временных затрат, относятся: получение должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, объяснений от лиц, проживающих на отдаленных территориях или в других регионах страны; направление международного запроса о правовой помощи; истребование необходимых сведений (документов, предметов); осмотр многочисленных или крупных предметов (объектов) и т. д.

В-шестых, административное расследование должно состоять из реальных процессуальных действий, которые направлены на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Необходимо учитывать, что не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному<sup>3</sup>.

Не может быть признано административным расследованием и умышленное затягивание процессуальных сроков, когда должностное лицо обладает необходимыми доказательствами для принятия решения по делу об административном правонарушении, но фиктивно проводит административное расследование, когда никаких действий, предусмотренных законом, не производится.

В-седьмых, административное расследование проводится только в рамках установленных сроков, предусмотренных КоАП РФ.

Полученные доказательства за рамками сроков проведения административного расследования не должны иметь юридической силы. Однако в судебной практике встречаются иные трактовки данной ситуации. Так, в не-

<sup>3</sup> Пункт 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ».

которых случаях суды не считали нарушение административным органом срока проведения административного расследования и срока составления протокола, предусмотренных ст. 28.5 и 28.7 КоАП РФ, безусловным основанием для признания процедуры нарушенной<sup>4</sup>.

Общий срок административного расследования составляет один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

1) решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца;

2) решением руководителя вышестоящего таможенного органа или его заместителя либо решением руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок до шести месяцев;

3) решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, – на срок до шести месяцев;

4) решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр – на срок до шести месяцев.

Перечень случаев является исчерпывающим, и дальнейшее продление сроков административного расследования не допускается.

Решение о продлении срока проведения административного расследования принимается в виде определения.

В определении о продлении срока проведения административного расследования указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, основания для продления срока проведения административного расследования, срок, до которого продлено проведение административного расследования. Определение о продлении срока проведения административного расследования подписывается вынесшим его руководителем или его заместителем.

Копия определения о продлении срока проведения административного расследования в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых проводится административное расследование, а также потерпевшему.

КоАП РФ установлен строгий процессуальный порядок проведения административного расследования, в том числе все действия в рамках административного расследования требуют соответствующего процессуального оформления.

---

<sup>4</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 308-АД16-1534 ; Постановление Верховного Суда РФ от 15 марта 2016 г. № 308-АД16-684.



1. Решение о проведении административного расследования принимает либо должностное лицо, уполномоченное на составление протокола об административном правонарушении по данному делу, либо прокурор. Круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, в силу ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ является исчерпывающим.

Решение о проведении административного расследования, принимаемое должностным лицом, оформляется в виде определения, а в случае принятия его прокурором – в форме постановления. Определение или постановление о проведении административного расследования выносятся немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В КоАП РФ ничего не говорится о возможности инициирования административного расследования другими участниками производства по делу об административном правонарушении. Вместе с тем, исходя из положения ст. 24.4 КоАП РФ, потерпевший, лицо, которое подозревается в совершении административного правонарушения, их законные представители, представители и защитники, вправе обратиться с ходатайством к уполномоченному должностному лицу о проведении административного расследования. Однако в удовлетворении такого ходатайства может быть отказано.

2. Административно-процессуальный закон связывает принятие решения о проведении административного расследования с юридическим фактом возбуждения дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). Поэтому в административно-процессуальном документе происходит оформление сразу двух процессуальных решений:

а) о возбуждении дела об административном правонарушении по конкретной статье КоАП РФ или закона субъекта РФ;

б) проведении административного расследования.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в обязательном порядке указываются:

1) дата и место составления определения;

2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение;

3) повод для возбуждения дела об административном правонарушении;

4) данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

5) статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая ответственность за данное правонарушение.

По смыслу закона такое определение может быть вынесено по факту обнаружения административного правонарушения и если не известно лицо, совершившее административное правонарушение, и если подозреваемое лицо в совершении административного правонарушения установлено. Если по делу установлены потерпевшие, то они также могут принимать участие в административном расследовании.

КоАП РФ однозначно предписывает указывать в определении физическое или юридическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Кроме того, при вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении

административного расследования физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в определении.

Важной гарантией обеспечения права на защиту участников производства по делам об административных правонарушениях является обязанность должностного лица, осуществляющего административное расследование, копию определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток вручить под расписку либо выслать его по почте физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

3. Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий; если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия – место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Местом выявления административного правонарушения выступает территория, на которой были обнаружены или пресечены противоправные действия.

4. Административное расследование по делу об административном правонарушении, возбужденному должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, проводится указанным должностным лицом, а по решению руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – другим должностным лицом этого органа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

5. В проведении административного расследования могут участвовать лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель.

Например, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, изъявит желание иметь для оказания юридической помощи защитника, то адвокат или иное лицо, приглашенное им для осуществления защиты при проведении административного расследования, должны быть допущены к участию в деле при условии соблюдения требований, перечисленных в ч. 3 ст. 25.5 КоАП РФ.

Однако, к сожалению, объем их процессуальных прав ограничивается общими положениями о процессуальных правах в производстве по делу об ад-

министративном правонарушении. Поэтому на практике могут возникнуть проблемы, например, с ознакомлением с результатами административного расследования, т. е. с полученными документами, вещественными доказательствами; при участии в каких-либо процессуальных действиях.

Вместе с тем должно быть обеспечено участие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего в административно-процессуальных действиях, производимых в ходе административного расследования, на основаниях и в порядке, установленном КоАП РФ. Так, при решении вопроса о назначении экспертизы по делу об административном правонарушении с учетом объема и содержания прав, предоставленных потерпевшему и лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, необходимо выяснить у названных участников производства по делу их мнение о кандидатуре эксперта, экспертного учреждения и вопросах, которые должны быть разрешены экспертом.

6. По окончании административного расследования должностное лицо, его осуществляющее, может либо составить протокол об административном правонарушении, признав тем самым, что собрано достаточно доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении административного правонарушения, либо вынести постановление о прекращении дела об административном правонарушении по основаниям, перечисленным в ст. 24.5 КоАП РФ.

7. Необходимо учитывать, что согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1–2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов.

Вместе с тем, установив, что административное расследование фактически не проводилось, судье районного суда при подготовке дела к рассмотрению следует решить вопрос о его передаче мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Необходимо иметь в виду, что при определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, по которым административное расследование проводилось должностным лицом структурного подразделения территориального органа федерального органа (например, межрайонного отдела, межрайонного отделения, отдела, отделения, территориального пункта), необходимо учитывать, что исходя из положений ч. 2 ст. 29.5 КоАП РФ дело в указанном случае подлежит рассмотрению судьей районного суда по месту нахождения названного структурного подразделения, проводившего административное расследование.

#### **§ 4. Рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение постановления**

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является центральной стадией производства по делу. На ней получают свое разрешение следующие вопросы: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; есть ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела об административном правонарушении.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении осуществляется в три этапа: подготовка дела к рассмотрению; непосредственное рассмотрение его; вынесение постановления.

Для эффективного решения задач производства по делам об административных правонарушениях большое значение имеет подготовка к рассмотрению дела, заключающаяся в выяснении ряда важных вопросов, которые требуется разрешить до начала рассмотрения дела по существу. Она охватывает изучение соответствующим судьей, органом, должностным лицом материалов поступившего дела, предварительную оценку полноты данных, необходимых для рассмотрения дела и вынесения постановления. Особое внимание при этом обращается на правильность юридической квалификации административных правонарушений, выяснение обстоятельств, исключаящих производство по делу об административном правонарушении.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, должностное лицо обязаны произвести перечисленные в ст. 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях выполнения предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ 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, выяснив следующие вопросы<sup>5</sup>:

1. Относится ли к компетенции судьи, должностного лица рассмотрение дела об административном правонарушении?

В законодательстве об административных правонарушениях регулируется судебная подведомственность, которая определяется как подсудность.

Все составы административных правонарушений отнесены законодателем к подсудности судей на основании санкций норм, предусматривающих возможность реализации к виновному таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке. То есть к подведомственности судей отнесены все составы правонарушений, санкции за которые в той или иной степени ущемляют права нарушителей, виновное лицо претерпевает значительные негативные последствия своего противоправного деяния.

---

<sup>5</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (с изм. и доп.).

КоАП РФ установлены общие правила, регулирующие подведомственность дел об административных правонарушениях, но приоритетным является общеправовое положение о том, что в случаях действия специальных правил о подведомственности конкретные дела об административных правонарушениях рассматриваются на основе этих правил. Указанное положение действует в отношении подведомственности дел об административных правонарушениях мировым судьям. Вопросы общей и специальной подсудности определены ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ – дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1–2, рассматриваются мировыми судьями, если специальными нормами не установлено иное.

Разграничение подсудности между судами общей юрисдикции и мировыми судами осуществляется также и по процессуальному признаку. Дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1–2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов.

Территориальная подведомственность устанавливает правила рассмотрения дел об административных правонарушениях на основе принципа территориальной юрисдикции уполномоченных органов. В рамках территориальной подведомственности также определяются вопросы места рассмотрения дела (ст. 29.5 КоАП РФ).

Общее правило территориальной подведомственности: дело рассматривается по месту совершения правонарушения. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. Если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Специальная подведомственность (специальные нормы) предусматривает ряд исключений, например по делам об административных правонарушениях на транспорте, в области дорожного движения, области таможенного дела, области защиты Государственной границы Российской Федерации. Например, орган (должностное лицо), составивший протокол о правонарушении, за совершение которого предусмотрено лишение права управления транспортным средством, вправе направить материалы на рассмотрение судье по месту учета транспортного средства.

Установив, что поступившее дело относится к его компетенции, судья, должностное лицо принимает его к своему производству. Если дело не относится к его компетенции, то в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ мировой судья выносит определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности.

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения судьей, должностным лицом дела об административном правонарушении?

К этим обстоятельствам относятся личная, прямая или косвенная заинтересованность судьи, должностного лица в разрешении дела, а также если он является родственником лица, в отношении которого ведется производство

по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического лица, защитника или представителя.

В этом случае административно-деликтный закон предусматривает обязанность судьи, должностного лица заявить самоотвод. Заявление об отводе может быть подано также иными участниками производства по делу.

По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или отводе судьи выносятся определения об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

3. В порядке подготовки дела к рассмотрению судья должен также установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу).

В судебной практике возможна следующая ситуация. Протокол составлен в отсутствие лица – гражданина другого государства – на русском языке, которым гражданин не владеет, направлен ему без перевода. При этом в материалах дела отсутствует ходатайство лица о переводе. В этом случае отсутствие перевода протокола, когда дело об административном правонарушении возбуждено в отношении лица, не владеющего языком, на котором ведется производство по делу, является основанием для возврата судом протокола и материалов дела вне зависимости от того, заявлено ли ходатайство о переводе<sup>6</sup>.

Отсутствие подписи лица, в отношении которого составлен протокол, не является основанием для возврата протокола и иных материалов, только в том случае, если есть отметка об отказе от подписания протокола<sup>7</sup>.

Далее отсутствие в протоколе даты рождения и места жительства при указании инициалов и фамилии должностного лица, названия должности и адреса организации-работодателя может являться основанием для возврата протокола и материалов дела для устранения недостатков.

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьбе, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим

---

<sup>6</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 г.

<sup>7</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г.

образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

Проверяя полномочия должностного лица на составление протокола, следует учитывать положения, содержащиеся в ст. 28.3 КоАП РФ, а также нормативные акты соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ).

В случае составления протокола и оформления материалов дела неправомочным лицом, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела, либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судьей на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ необходимо вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение судьи должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения.

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу?

К данным обстоятельствам законодатель относит:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения (ст. 2.1). Действующим КоАП РФ не предусмотрена ответственность за покушение на административное правонарушение. При указанных обстоятельствах в действиях лица отсутствует состав административного правонарушения, на что обращал внимание в своем решении Верховный Суд РФ<sup>8</sup>;
- недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста привлечения к административной ответственности (ст. 2.3);
- невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействия) (ст. 2.8);
- действия лица в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7);
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмену закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по тому же факту совершения действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о наложении административного наказания либо неотмененного постановления о прекращении уголовного дела. Судья, должностное лицо должен учитывать конституционный принцип административной ответственности о том, что никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение;

<sup>8</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 г.

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

При наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств судья, должностное лицо выносит определение о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 29.9 КоАП РФ).

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу?

В судебной практике возник вопрос. Может ли отсутствие водительского удостоверения в материалах дела об административном правонарушении, наказание за которое предусмотрено в виде лишения права управления транспортным средством, быть основанием для возвращения протокола об административном правонарушении? Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практики дал следующий ответ. В материалах дела должны быть доказательства того, что лицо, управляющее транспортным средством, имело на это права. Доказательствами может служить как само водительское удостоверение, так и его копия, а также иные документы из органов ГИБДД, подтверждающие это обстоятельство. Если отсутствие в материалах дела водительского удостоверения позволяет судье всесторонне, полно и объективно выяснить обстоятельства дела, материалы не могут быть возвращены. В случае возникновения необходимости изучения подлинника водительского удостоверения судья, в производстве которого находится дело, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела<sup>9</sup>.

6. Имеются ли ходатайства и отводы?

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель потерпевшего, прокурор вправе заявить ходатайства и отводы.

Ходатайства могут включать различные требования: о вызове свидетелей, истребовании дополнительных документов, доказательств и т. д.

При подготовке к рассмотрению дела разрешается ряд вопросов, по которым в случае необходимости выносятся процессуальный документ – определение о назначении времени и места рассмотрения дела; вызове лиц, для участия в деле, истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, назначении экспертизы; отложении рассмотрения дела и др.

Для эффективного решения задач производства по делам об административных правонарушениях большое значение имеет подготовка к рассмотрению дела, заключающаяся в выяснении ряда важных вопросов, которые требуется разрешить до начала рассмотрения дела по существу. Она охватывает изучение судьей, должностным лицом материалов поступившего дела, предварительную оценку полноты данных, необходимых для рассмотрения дела и вынесения постановления. Особое внимание при этом обращается на правильность юридической квалификации административных правонару-

---

<sup>9</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г. С. 22.



шений, выяснение обстоятельств, исключаящих производство по делу об административном правонарушении.

Следующий этап – это непосредственное рассмотрение дел. Он направлен на установление фактических обстоятельств совершения правонарушения, объективную правовую оценку; применение к виновным физическим и юридическим лицам законной, обоснованной и справедливой меры административного наказания.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрено наказание в виде административного ареста, должно быть рассмотрено судьей в день получения протокола об административном правонарушении. В отношении лица, подвергнутого административному задержанию, дело должно быть рассмотрено не позднее 48 часов с момента его задержания.

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 не позднее семи суток 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. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

- 1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- 2) устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- 3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- 4) выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;
- 5) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- 6) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;
- 7) выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае: поступления заявления о самоотводе или отводе должностного лица, рассматривающего 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;
- 8) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;
- 9) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении коллегиальным органом составляется протокол о рассмотрении дела. Если судья или должностное лицо рассматривают дело единолично, то протокол не составляется, что, на наш взгляд, не позволяет проверить соблюдены ли права и законные интересы участников административно-юрисдикционного процесса.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия.

На заключительном этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченное должностное лицо, орган, судья при-

нимают решение о привлечении к административной ответственности либо об освобождении от ответственности.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- 1) наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключających производство по делу, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ;
- 2) объявления устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;
- 3) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) физического лица содержатся признаки преступления;
- 4) освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8–6.9, 14.32, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к указанным статьям.

В виде определения выносится решение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные 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.

## **§ 5. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении**

Право на защиту возникает с момента привлечения к административной ответственности и в процессе ее осуществления модифицируется соответственно стадиям ответственности. Таким образом, на любой стадии ответственности привлечение к ней, применение мер принуждения, вынесение актов в связи с развитием отношений ответственности могут быть обжалованы в специально установленном законом порядке.

Жалоба в административно-правовой литературе рассматривается как гарантия соблюдения законности. Цель ее подачи заключается в защите и восстановлении прав и интересов физических или юридических лиц. Жалобы способствуют своевременному устранению фактов незаконного привлечения к административной ответственности, необъективного расследования дела, несправедливого наложения административного наказания. Путем подачи жалобы и своевременным реагированием на нее создаются реальные гарантии быстрого исправления нарушений законности в связи с применением мер административного воздействия. В этих целях законодательство устанавливает сроки их рассмотрения и гарантии интересов подавших их лиц.

В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности (ст. 25.1 КоАП РФ), потерпевший (ст. 25.2 КоАП РФ), законные представители физического (ст. 25.3 КоАП РФ) или юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ), защитник и представитель (ст. 25.5 КоАП РФ), уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей наделяются процессуальным правом обжалования постановления по делу об административном правонарушении и определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении:

- 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 РФ, – 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 в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Согласно указанной статье в районный суд обжалуются постановления мировых судей, а также органов государственной власти и их должностных лиц.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении обжалуется в районный суд по месту рассмотрения дела. В случае если место расположения и юрисдикция административного органа не совпадают, то подсудность дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях будет определяться в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ: при определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностного лица<sup>10</sup>.

Судебному порядку обжалования постановлений, вынесенных несудебными органами, может предшествовать подача жалобы в административном порядке, т. е. вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган. Не исключается возможность подать жалобу одновременно в административном или судебном порядке. В любом случае такую жалобу должен рассматривать суд.

<sup>10</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2003 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3. С. 26.

В КоАП РФ есть серьезный недостаток – отсутствие нормы, закрепляющей право лица, в отношении которого применена мера административного пресечения, обжаловать данную меру. Это существенно сказывается на состоянии законности при применении мер административной ответственности.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее вместе со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу; либо непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Исключение предусмотрено для постановлений о назначении административного наказания в виде административного ареста. В этом случае жалоба подается немедленно.

В соответствии со ст. 30.3. КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

Если срок был пропущен по уважительным причинам, можно подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение. Порядок обжалования данного определения в КоАП РФ не оговаривается. Однако если исходить из принципов осуществления правосудия, определение, исключающее возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, может быть обжаловано. Невозможность обжалования определения об отказе в восстановлении пропущенного срока в данном случае препятствует дальнейшему производству по делу об административном правонарушении, что влечет нарушение прав лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту, поскольку причины пропуска срока могли быть уважительными (болезнь этого лица, нахождение в командировке и т. п.).

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается. По результатам ее рассмотрения выносится решение.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья или должностное лицо субъекта административной юрисдикции:

- 1) выясняет, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

- 2) разрешает ходатайства, при необходимости назначает экспертизу, истребует дополнительные материалы, вызывает лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

3) направляет жалобу по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующего должностного лица.

Жалоба со всеми материалами подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления.

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.

Соблюдение сроков рассмотрения жалобы служит надежной гарантией законности обеспечения прав граждан. Изучение правоприменительной практики позволяет констатировать недопустимые в условиях построения правового государства факты – грубое нарушение сроков рассмотрения жалоб. Безусловная необходимость реализации важнейшего принципа производства по делам об административных правонарушениях – принципа законности – должна в обязательном порядке сочетаться с не менее важным принципом *своевременности*.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается единолично. При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;

- устанавливается явка физического лица, его законного представителя, законного представителя юридического лица, представителя и защитника, проверяются их полномочия;

- разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;

- разрешаются заявленные отводы и ходатайства;

- оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;

- проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия.

Вышестоящее должностное лицо, орган, судья не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

Привлечение к административной ответственности лица, которое не было надлежащим образом извещено о времени и месте составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении, вследствие чего оно не смогло квалифицированно возражать и давать объяснения по существу предъявленных обвинений, а также воспользоваться помощью защитника, признано совершенным с существенными процессуальными нарушениями. Эти нарушения не позволяют всесторонне, полно и объективно

рассмотреть дело и являются основанием для признания незаконным оспариваемого постановления административного органа и его отмены<sup>11</sup>.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

– об оставлении постановления без изменения, а жалобы – без удовлетворения;

– об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление. Судья, орган, должностное лицо при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении вправе смягчить наказание, снизив его размер, но не ниже предела санкции соответствующей статьи КоАП РФ. В случае, когда санкция соответствующей статьи КоАП РФ предусматривает несколько видов наказания, отнесенных ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ к основным, уполномоченные лица вправе изменить вид наказания на более мягкий;

– об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств малозначительности совершенного административного правонарушения, обстоятельств, исключающих производство по делу, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

– об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно, объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного законодательства;

– об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения вручается в срок до трех суток после его вынесения.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление обжалуются в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд. Процедура подачи и рассмотрения последующих жалоб тождественна процедуре рассмотрения первой жалобы.

<sup>11</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 3 августа 2004 г. № 5960/04.

Статья 30.10 КоАП РФ наделяет прокурора правом принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление. Порядок и сроки рассмотрения протеста прокурора не отличаются от порядка и сроков рассмотрения жалоб.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы лицами, указанными в ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурором.

Право принесения протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, вынесшим постановление.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы на вынесенное судьей постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано должностным лицом, направившим это дело на рассмотрение судье.

По результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста без изменения, а жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов – без удовлетворения;

2) об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если допущенные нарушения Кодекса об административных правонарушениях и (или) закона субъекта РФ об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение;

3) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело;



4) об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 настоящего КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

## **§ 6. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях**

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. Если в отношении одного лица вынесено несколько постановлений о назначении административного наказания, то каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если оно 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;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Порядок вступления в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях зависит от того, кем рассматривалось дело.

1. Если дело рассматривалось несудебным органом (должностным лицом), то его постановление может быть обжаловано в районный суд (п. 2–3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ), а решение судьи районного суда, принятое по жалобе – в вышестоящий суд, т. е. в областной или другой соответствующий ему суд (ч. 1–2 ст. 30.9 КоАП РФ). Подача и рассмотрение жалоб осуществляются согласно ч. 3 ст. 30.9 в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ.

Возможность обжалования решения судьи областного или другого соответствующего ему суда в таком же порядке КоАП РФ не предусматривает, следовательно, оно вступает в законную силу немедленно после вынесения (п. 3 ст. 31.1 КоАП РФ).

2. Если дело рассматривалось мировым судьей или судьей районного суда, то его постановление может быть обжаловано в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ, только в вышестоящий суд: в районный суд либо в областной или другой соответствующий ему суд (п. 1 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Возможность обжалования в таком же порядке решения судьи вышестоя-

щего суда в ст. 30.9 КоАП РФ не предусматривается, поэтому оно вступает в законную силу немедленно после вынесения (п. 3 ст. 31.1 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Началом исполнительного производства по делу об административном правонарушении является обращение вступившего в законную силу постановления по делу к исполнению, осуществляемого судьей, органом, должностным лицом, вынесшими это постановление.

В случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе, протесту вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченному обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные законом сроки, то оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу. Если постановление по делу об административном правонарушении вступило в законную силу в случае рассмотрения жалобы или протеста, то срок обращения постановления к исполнению исчисляется иным образом. Постановление направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению. Законом установлен такой срок – трое суток со дня вступления постановления в законную силу. После этого судья, орган, должностное лицо направляют постановление органу или должностному лицу, уполномоченному приводить в исполнение постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ. Статьей 31.7 КоАП РФ предусмотрены следующие основания прекращения исполнительного производства:

- 1) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмена или признание утратившим 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 срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания. Постановление о назначении административного наказания подлежит исполнению в течение года со дня его вступления в законную силу;
- 5) отмены постановления;

б) вынесения постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Административно-деликтным законом предусматривается возможность отсрочки исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права, административного штрафа (кроме случаев взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения). Срок отсрочки исполнения постановления не может превышать одного месяца. Законом предусматривается исключение с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности: отсрочка уплаты административного штрафа может быть предоставлена на срок до трех месяцев.

Решение об отсрочке исполнения постановления может быть принято должностным лицом, органом, судьей, вынесшим его, и оформляется в виде определения, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. В указанный срок разрешаются также вопросы о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетних, с его родителей и иных законных представителей.

Рассмотрение названных вопросов происходит с участием лиц, заинтересованных в их разрешении. Лица извещаются о месте и времени рассмотрения вопросов.

Решение по вопросам об отсрочке, рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей выносится в виде определения. Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания – в виде постановления.

В случае принятия решения об отсрочке или приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности приостанавливается. Оно возобновляется с момента истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае принятия решения о рассрочке уплаты административного штрафа течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания оканчивается, когда исполнение произведено полностью. В этом случае орган, должностное лицо возвращают постановление с отметкой об исполненном административном наказании субъекту, вынесшему постановление.

Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания оканчивается, когда исполнение не производилось или произведено не полностью. В этом случае постановление возвращается:

1) по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное наказание;

2) у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное наказание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

3) истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

В случаях, указанных в п. 1 и 2, возвращение постановления о назначении административного наказания не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах срока давности.

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.

## **§ 7. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях**

Правовая помощь является необходимой формой юридической деятельности, которая осуществляется посредством межгосударственного сотрудничества. Важнейшими целями правовой помощи следует считать установление всех фактических обстоятельств по каждому делу об административном правонарушении и неотвратимость административной ответственности.

Следует отметить, что соответствующая глава 29.1 в КоАП РФ появилась лишь в мае 2011 г.<sup>12</sup> Она предусматривает порядок обращения за правовой помощью Российской Федерации к иностранному государству, а также обращение иностранного государства за правовой помощью к Российской Федерации в связи с совершением и расследованием административного правонарушения.

1. В ст. 29.1.1 КоАП РФ устанавливается, что при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган ино-

---

<sup>12</sup> Глава 29.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2714.

странного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

Таким образом, для обращения за правовой помощью к иностранному государству необходимо соблюдение нескольких условий.

Во-первых, должно быть в установленном порядке возбуждено дело об административном правонарушении и осуществляться по нему производство.

Во-вторых, основанием для обращения к иностранному государству должна быть необходимость производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ<sup>13</sup>.

К числу административно-процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, запрос о производстве которых может быть направлен иностранному государству, можно отнести: получение объяснений от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, от потерпевшего, свидетеля; получение проб и образцов для проведения последующего исследования на территории Российской Федерации; истребование вещественных доказательств и документов; получение результатов применения специальных технических средств; истребование иных сведений, необходимых для правильного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27.1 КоАП РФ, могут применяться в иностранном государстве, если это специально оговорено в международном договоре.

Например, в соответствии с Соглашением о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.)<sup>14</sup>, таможенные органы при исполнении поручений о проведении отдельных процессуальных и иных действий производят: опрос лиц, в отношении которых ведется административный процесс (осуществляется административное производство), и свидетелей; изъятие либо арест товаров и документов, являющихся вещественными доказательствами или предметами административного правонарушения; истребование документов, необходимых для производства по делу; осмотр; получение необходимой для производства по делу или его рассмотрения информации от государственных органов и лиц; вручение документов или их копий участникам административного процесса (производства); экспертизу и иные действия.

В-третьих, запрос о правовой помощи может быть сделан должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении. Учитывая примечание к ст. 2.4 КоАП РФ, что к должностным лицам также относятся и судьи, то запрос о правовой помощи может быть сделан как должностным лицом, осуществляющим производство по делу об

<sup>13</sup> В отличие от УПК РФ КоАП РФ не приводит перечень таких процессуальных действий.

<sup>14</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32. Ст. 4474.

административном правонарушении, в рамках административного расследования, так и судьей при рассмотрении данного административного дела.

Правовая помощь оказывается в объеме, установленном международным договором или договоренностями, достигнутыми на основе международных принципов взаимности и вежливости, а также с учетом оговорок и заявлений Российской Федерации к международным договорам.

Под международным договором РФ, являющимся основанием для направления запроса о правовой помощи, надлежит понимать международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (конвенция, пакт, соглашение и т. д.)<sup>15</sup>.

Среди международных договоров РФ (конвенций, международных соглашений о сотрудничестве), регламентирующих вопросы оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях, можно указать, например, следующие: Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.); Договор между Российской Федерацией и Республикой Колумбией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 6 апреля 2010 г.); Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (подписан в г. Риге 3 февраля 1993 г.); Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (Рим, 6 ноября 2003 г.); и др.

Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 653 (в ред. постановления Правительства РФ от 12.04.2010 г. № 227), урегулирован порядок заключения соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел РФ и компетентными ведомствами иностранных государств, а также утверждено типовое соглашение о сотрудничестве.

В международных договорах Российской Федерации устанавливается перечень оснований для отказа в оказании правовой помощи. Например, в соответствии со ст. 13 Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.), в оказании правовой помощи по делам об административных правонарушениях отказывается, если исполнение запроса может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенным интересам запрашиваемой Стороны либо противоречат ее законодательству<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: Статья 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>16</sup> Там же. 2012. № 32. Ст. 4474.

В-четвертых, в ч. 2 ст. 29.1.1 КоАП РФ перечислены государственные органы, которые уполномочены направлять запросы о правовой помощи в иностранные государства.

Иными словами, инициатор запроса о правовой помощи является должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, а исполнителем запроса выступают государственные органы, уполномоченные направлять запросы о правовой помощи в иностранные государства.

К их числу относятся:

1) Верховный Суд РФ – по вопросам судебной деятельности Верховного Суда РФ;

2) Министерство юстиции РФ – по вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением случаев, подведомственных Верховному Суду РФ;

3) Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ – в отношении процессуальных действий по вопросам их административной деятельности;

4) орган, уполномоченный в соответствии с международным договором Российской Федерации об оказании правовой помощи на правление и получение запросов, связанных с реализацией соответствующего международного договора. Например, согласно Соглашению о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля 2010 г.), запросы о предоставлении информации и документов, поручения о проведении отдельных процессуальных действий могут направляться как между территориальными таможенными органами, так и через центральные таможенные органы (ч. 1 ст. 8);

5) Генеральная прокуратура РФ – в остальных случаях.

Инициатор запроса обязан направить запрос о правовой помощи по подведомственности, указанной в ч. 2 данной статьи.

Порядок рассмотрения данных запросов в самих судебных и государственных органах, а также последующее их направление в иностранные государства регламентируются ведомственными документами этих учреждений. Например, приказом Министерства юстиции РФ от 24 декабря 2007 г. № 249 утверждены Методические рекомендации об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи<sup>17</sup>.

Частью 3 ст. 29.1.1 КоАП РФ установлено, что запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, а также все прилагаемые к нему документы должны быть переведены на официальный язык запрашиваемого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Так, в соответствии с Соглашением о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Астана, 5 июля

<sup>17</sup> Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 1.

2010 г.) переписка и обмен информацией в рамках данного соглашения ведутся на русском языке (ст. 3).

Статья 29.1.2 устанавливает общие требования к содержанию и оформлению в Российской Федерации запросов о правовой помощи по делам об административных правонарушениях. По общему правилу запрос о правовой помощи составляется в письменной форме, подписывается должностным лицом, его направляющим, удостоверяется гербовой печатью.

В запросе о правовой помощи в обязательном порядке указываются наименование дела об административном правонарушении и характер запроса о правовой помощи. Под наименованием дела об административном правонарушении следует понимать название соответствующей статьи (части статьи) КоАП РФ; указание на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении; дата принятия и название процессуального акта о возбуждении дела об административном правонарушении.

Характер правовой помощи подразумевает указание предусмотренных КоАП РФ процессуальных действий, которые необходимо произвести на территории иностранного государства; иные процессуальные действия, предусмотренные международным договором; обмен информацией; вызов свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории Российской Федерации.

Статья 29.1.3 устанавливает возможность использования доказательств, полученных на территории иностранного государства при исполнении запроса о правовой помощи в производстве по делу об административном правонарушении.

Для этого необходимо соблюдение нескольких условий: во-первых, легальный источник доказательств, т. е. доказательства должны быть получены и закреплены должностными лицами иностранного государства в ходе исполнения ими запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях; во-вторых, доказательства могут быть направлены в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении административного преследования в соответствии с международными договорами или на началах взаимности; в-третьих, доказательства должны быть заверены и переданы в установленном порядке. При соблюдении данных условий доказательства, полученные на территории иностранного государства, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

В ч. 6 ст. 29.1.4 КоАП РФ предусматривается возможность временной передачи в Российскую Федерацию лица, находящегося под стражей, для участия в процессуальных действиях, предусмотренных КоАП РФ.

2. Правовая помощь оказывается Российской Федерации на основании запросов, поступивших от соответствующих компетентных органов и долж-



ностных лиц. Основанием оказания правовой помощи является наличие международного договора Российской Федерации с иностранным государством (перечень договоров приведен в комментарии к ст. 29.1.1 КоАП РФ) либо исходя на началах (принципа) взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное. Для оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях следует соблюдать установленный порядок взаимодействия с иностранными государствами, их органами и должностными лицами.

Запрос иностранной стороны подписывается, как правило, руководителем запрашивающего компетентного органа либо его заместителем. При этом условиями международного договора могут быть предусмотрены иные лица, уполномоченные на подписание запроса о правовой помощи, но об этом стороны международного договора обязаны уведомить друг друга в установленном международным договором сроки.

Часть 2 ст. 29.1.5 КоАП РФ устанавливает требование, что при исполнении запроса о правовой помощи применяются нормы КоАП РФ. Однако в случае, если в запросе содержится просьба о применении процессуальных норм законодательства иностранного государства, должностное лицо, исполняющее запрос, применяет законодательство этого иностранного государства при условии, что его применение не противоречит законодательству РФ и практически осуществимо.

Также следует учитывать приказ Минюста России от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи»<sup>18</sup>, согласно которым:

во-первых, при оказании правовой помощи могут применены процессуальные нормы иностранного государства, только в том случае, если они не противоречат российскому законодательству;

во-вторых, отдельными федеральными законами, регулирующими порядок исполнения международных договоров о правовой помощи, решение вопросов о возможности применения норм иностранного права отнесено к компетенции Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ (п. 7 Методических рекомендаций);

в-третьих, запрос о правовой помощи не исполняется в случае, если аналогичные запросы государственных органов Российской Федерации не исполняются в иностранном государстве на началах взаимности. Данное правило действует и в случаях, когда на основании имеющегося международного договора иностранное государство игнорирует запросы со стороны российских государственных органов и должностных лиц. В этом случае нашей страной на основании принципа взаимности запросы иностранных государств должны возвращаться иностранному государству без исполнения.

3. Статья 29.1.6 КоАП РФ устанавливает порядок действий в случаях совершения административного правонарушения на территории Российской

<sup>18</sup> Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 1.

Федерации иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации.

В таких случаях все материалы возбужденного (ст. 28.1 КоАП РФ) и расследуемого дела об административном правонарушении (ст. 28.7 КоАП РФ) передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

При этом необходимо иметь в виду, что прежде чем направлять материалы дела об административном правонарушении в Генеральную прокуратуру, должностным лицом должны быть получены достоверные сведения о гражданстве физического лица и принадлежности к иностранному государству юридического лица, данные о выезде иностранного гражданина или законного представителя иностранного юридического лица из Российской Федерации и сведения о невозможности их участия в расследовании и рассмотрении дела об административном правонарушении.

Таким образом, отсутствие на территории Российской Федерации иностранного гражданина, иностранного юридического лица, законного представителя иностранного юридического лица, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, делает невозможным осуществление процессуальных действий с их участием (получение объяснений, составление протокола об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и т. д.), что является основанием для применения положений ст. 29.1.6 КоАП РФ.

4. Статья 29.1.7 КоАП РФ устанавливает порядок исполнения запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации.

В случае поступления запроса компетентного органа иностранного государства об осуществлении административного преследования в отношении гражданина РФ, совершившего административное правонарушение на территории иностранного государства и возвратившегося в Российскую Федерацию, или российского юридического лица, совершившего административное правонарушение за пределами территории Российской Федерации, то такой запрос рассматривается исключительно Генеральной прокуратурой РФ. В случае его удовлетворения производство по делу об административном правонарушении и его рассмотрение осуществляются в порядке, установленном КоАП РФ.

## Глава 29

### ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

#### § 1. Особенности административной ответственности юридических лиц

Как показывает история, свидетельствующая о наличии разрозненного законодательства советского периода об административной ответственности организаций, важным этапом в развитии данного института стала кодификация административной ответственности<sup>1</sup>.

Модернизация экономики, внедрение инновационных технологий на предприятиях и учреждениях, передача государственных полномочий некоммерческим организациям<sup>2</sup>, развитие государственных и муниципальных услуг – всё это обуславливает повышенное внимание к юридическим лицам, которые наделяются важными обязанностями в сфере публичного управления. Должному выполнению возложенных обязанностей способствуют контрольные и надзорные мероприятия, установление ответственности, в том числе административной, за невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей. Д. Н. Бахрах верно отмечает, что административная ответственность стала «основной формой применения государством карательных санкций к юридическим лицам в условиях существования большого числа частных организаций»<sup>3</sup>.

Одной из основных мер, применяемых к юридическим лицам, является административный штраф, который относится к имущественным административным наказаниям. Совершенно очевидно, что при административно-командной системе хозяйствования, когда большинство юридических лиц принадлежит к государственной форме собственности, такое административное наказание, как штраф, применяемое к юридическим лицам, не эффективно, поскольку, по сути, представляет собой перекачку государственных средств с одного счета на другой, причем фактически освобождая

<sup>1</sup> См.: Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 5–6.

<sup>2</sup> Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ отметил: «Модернизируя систему государственных услуг, надо обратить особое внимание на социальные услуги населению. Считаю, что мы должны активнее подключать к их оказанию некоммерческие организации. Они зачастую лучше знают ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеют уникальный опыт и помогают людям, которые попали в трудную ситуацию. Я полагаю, что участие некоммерческих организаций может сделать социальные услуги более предметными и адресными и, что крайне важно, снизит уровень коррупции в госаппарате» (Послание Президента РФ Дмитрия Медведева к Федеральному Собранию Рос. Федерации 2010 года // Рос. газета. 2010. 1 дек.).

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 471.

ются от ответственности руководители предприятий, учреждений и организаций. Именно этот аргумент является основным при постановке вопроса об административной ответственности органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в пользу того, чтобы ее не устанавливать.

По справедливому замечанию Б. В. Россинского, институт административной ответственности юридических лиц достаточно прочно вписался в действующее законодательство об административных правонарушениях. Свидетельствует об этом и множество научных работ, посвященных институту административной ответственности юридических лиц<sup>4</sup>.

Анализ законодательства зарубежных государств показывает, что ответственность юридических лиц в основном устанавливается в области хозяйственной деятельности, финансового, налогового и природоохранительного законодательства. Однако в специальных актах, как правило, не регулируются вопросы применения к субъектам ответственности тех или иных мер административного взыскания<sup>5</sup>. Институт административной ответственности юридических лиц в современных условиях становится важным рычагом государственного регулирования экономики. Особенностью этого института выступает не только его правоохранительная, но и фискальная направленность<sup>6</sup>.

Административная ответственность юридических лиц – это применение к организациям, обладающим административной правосубъектностью административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

Административное наказание не может иметь своей целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физиче-

---

<sup>4</sup> См., например: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 1998. № 9. С. 88–91; *Его же.* Административная ответственность юридических лиц // Рос. юстиция. 2001. № 3. С. 21–23; *Попов Л. Л., Колесниченко Ю. Ю.* Административная ответственность юридических лиц // Административная ответственность : сб. науч. трудов. М., 2001. С. 41–46; *Викторов И.* Административная ответственность юридических лиц // Законность. 2001. № 6. С. 46–47; *Назаров И. В.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 225 с.; *Овчарова Е.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 2002. № 7. С. 12–14; *Аппакова Т. А.* Проблемы административной ответственности юридических лиц // Вестник ВАС РФ. 2003. № 1. С. 122–131; *Хавин А. Л.* Юридическое лицо в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 24 с.

<sup>5</sup> См.: *Венедиктов Ю. А., Черепяхин А. М.* Финансовые санкции в системе управления. М., 1985. С. 20.

<sup>6</sup> См.: *Россинский Б. В.* О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 21.

ское лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. То есть *законом предусмотрена возможность наказания и физического, и юридического лица за одно и то же правонарушение.*

Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

В качестве *обстоятельств, смягчающих административную ответственность юридических лиц*, выступают:

1) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения; добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

2) совершение административного правонарушения впервые.

В соответствии с п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>7</sup> по делам, перечисленным в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, переданным уполномоченным органом (должностным лицом) на рассмотрение судьи, который не связан мнением указанного органа (должностного лица) и вправе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств, руководствуясь общими правилами назначения наказания, применить любую меру наказания, предусмотренную санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, в том числе и такую, применение которой не относится к исключительной компетенции судей.

Согласно ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено административное наказание, поэтому при решении вопроса об изъятых вещах, не прошедших таможенного оформления, в постановлении по делу об административном правонарушении необходимо указывать на возможность их выдачи владельцу только после таможенного оформления.

В качестве *обстоятельств, отягчающих административную ответственность*, признаются следующие:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

<sup>7</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

В соответствии с п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства.

Дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, рассматривают:

- 1) уполномоченные органы исполнительной власти;
- 2) судьи арбитражных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ); судьи судов общей юрисдикции; мировые судьи;
- 3) административные комиссии, уполномоченные органы, учреждения органов исполнительной власти и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

Необходимость исследования эффективности института административной ответственности юридических лиц, обусловлена возрастанием количества рассмотренных дел.

В первом полугодии 2010 г. дела об административных правонарушениях рассмотрены в отношении 83,1 тыс. юридических лиц (в первом полугодии 2009 г. – 63,5 тыс. лиц, прирост составил 31 %). Подвергнуто административным наказаниям 65,2 тыс. юридических лиц (78,5 % от привлеченных юридических лиц, что составляет 3 % от общего количества наказанных лиц). Кроме того, подвергнуто административным наказаниям 212,3 тыс. должностных лиц, 20,4 тыс. лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, 1 млн 841,7 тыс. иных физических лиц (граждане РФ, иностранные граждане, иммигранты, беженцы, вынужденные переселенцы, достигшие возраста, по достижении которого наступает административная ответственность за совершенные правонарушения).

Штрафные санкции наложены на 40,9 тыс. юридических лиц (62,7 % в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц; в первом полугодии 2009 г. – 57,8 %) на общую сумму более 2 млрд 436,3 млн рублей. Сумма штрафов, уплаченная добровольно или взысканная принудительно службами судебных приставов по вступившим в силу постановлениям по данным статистических отчетов судов в первом полугодии 2010 г., составила 271,7 млн рублей, а также по постановлениям прошлых лет – 79,5 млн рублей.

Кроме того, 21,9 тыс. юридических лиц назначен вид административного наказания – административное приостановление деятельности (33,6 % в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц, в первом полугодии 2009 г. доля составляла 36,3 %).

Структура дел об административных правонарушениях, рассмотренных с назначением юридическим лицам административных наказаний, представ-

лена следующими основными видами правонарушений, предусмотренными КоАП РФ:

– правонарушения против порядка управления (статьи главы 19 КоАП РФ) – 44,1 % от общего числа привлеченных юридических лиц, в отношении которых вынесены постановления о назначении административных наказаний, в частности по ч. 1–3, 6 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор, контроль) – 32,2 %, по ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)) – 8,4 %;

– правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность (статьи главы 20 КоАП РФ) – 38,1 %, в частности неуплата административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ) – 6,3 %;

– незаконное привлечение к трудовой деятельности; нарушение правил привлечения в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, осуществляемой на торговых объектах; несоблюдение установленных в соответствии с законодательством в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.15–18.17 КоАП РФ) – 7,7 %;

– правонарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (ст. 6.3–6.6 КоАП РФ) – 3,3 %;

– правонарушения в области таможенного дела (статьи главы 16 КоАП РФ) – 1,6 %;

– правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (статьи главы 9 КоАП РФ) – 1,2 %;

– нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ) – 0,9 % от общего числа юридических лиц, в отношении которых вынесены постановления о назначении административных наказаний;

– правонарушения в области предпринимательской деятельности (статьи главы 14 КоАП РФ) – 0,8 %<sup>8</sup>.

Не потеряло своей актуальности высказывание А. П. Алехина о том, что «проблема административной ответственности организаций не получила приемлемого разрешения ни в теории, ни в законодательстве»<sup>9</sup>.

«Юридическое лицо – есть выработанная людьми конструкция, применяемая в качестве правового средства для допуска организаций в имущественном обороте или недопущения к нему. Именно этим диктуются законодательные ограничения на признание отдельных видов организаций в качестве юридических лиц»<sup>10</sup>.

Субъективная сторона административного правонарушения, совершаемого организацией (юридическим лицом), состоит в виновном поведении, обуславливающим противоправный и общественно вредный характер дей-

<sup>8</sup> Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2010 г. Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=454>

<sup>9</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 292–294.

<sup>10</sup> Пугинский Б. И. Методологические вопросы правоповедения // Правоведение. 2010. № 10. С. 17.

ствий субъекта ответственности и наступившие последствия таких действий. В российском административном праве институт виновной ответственности присутствует традиционно.

Однако необходимо учесть, что применительно к административной ответственности юридических лиц теория виновной ответственности используется совсем недавно и далеко не в полном объеме. Поэтому в вопросе коллективной ответственности в настоящее время наблюдается большое количество противоречий, разночтений и существенных практических сложностей в реализации административно-деликтного законодательства. Соответственно, от правильного ответа на него зависит правильное понимание действующих в этой области ответственности правовых норм.

Принцип ответственности за вину, безусловно, является прогрессивным моментом в теории ответственности, поскольку обеспечивает гарантии привлекаемого к ответственности в виде принципа презумпции невиновности, права не доказывать свою невиновность. Вина служит также важным средством индивидуализации ответственности, для чего используются такие ее формы, как умысел и неосторожность.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям, внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимся.

Активное стремление законодателя наделить юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права, поскольку понятие «юридическое лицо» – это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъекта права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо – лишь инструмент прикрытия интересов людей, и прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»<sup>11</sup>.

Исходным пунктом в теории вины является ее понятие. «Вина – это субъективное явление, факт сознания»<sup>12</sup>. Она состоит в психическом отношении субъекта к своим действиям и к наступившим в их результате последствиям.

Итак, если принять во внимание признаки вины как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать психологическое (т. е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное) отношение предприятий (организаций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, – отмечает Е. В. Богданов, – не человек. И потому в отношении его не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и проч. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть

<sup>11</sup> Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

<sup>12</sup> Петелин Б. Я. Методы установления вины // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 86.



похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»<sup>13</sup>.

В литературе не раз отмечалось, что «применение доктрины вины, если оно и возможно, может сводиться к анализу поведения только конкретных физических лиц»<sup>14</sup>, поскольку только они наделены такими качествами, как воля, сознание, интеллект, что выражает субъективную детерминированность их поведения.

Коллективная вина в этом смысле представляет собой психологическое отношение работников организации, формирующих ее волю к совершаемым ими противоправным поступкам и их вредным последствиям. Пожалуй, не нуждается в особых доказательствах тот факт, что вина юридического лица, есть прежде всего, проявление вины его работников. Сама по себе организация не может рассматриваться как носитель объективно существующего проявления деятельности сознания. Это юридическое допущение и в известной степени фикция. Именно поэтому в цивилистике, а теперь и в административном праве так важен подход к определению вины коллективного субъекта.

Одни авторы считают, что вина коллективного субъекта проявляется в вине его органов, членов коллектива, должностных лиц<sup>15</sup>; другие полагают, что вина есть коллективное, общее психологическое отношение<sup>16</sup>; по мнению третьих, вина как неподдающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования<sup>17</sup>.

Соответственно этим концепциям существуют различные формы определения вины юридического лица. Поскольку вина есть психологическое отношение, то, думается, ближе к истине стоят ученые, которые определяют коллективную вину по доминирующей индивидуальной вине конкретного работника либо лица, ответственного за обеспечение, выполнение обязанностей юридическим лицом.

Сторонники теории выявления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о вине организаций, встают на путь поиска доказательств проявления виновного поведения, однако сама вина как психологическое отношение коллектива ими не берется во внимание.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законо-

<sup>13</sup> Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики. С. 25.

<sup>14</sup> Ельницыч В. Н. Вина в международном праве // Правоведение. 1972. № 3. С. 24.

<sup>15</sup> См.: Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 115.

<sup>16</sup> См.: Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 41; Рабинович Ф. Л. Формы вины предприятия и договорная ответственность // Там же. 1970. № 3. С. 82; Ойгензихт В. А. Воля и вина в гражданском праве // Там же. 1982. № 4. С. 53.

<sup>17</sup> См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Там же. 1979. № 10. С. 67.

дательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)<sup>18</sup>. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит сущностных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие. Это позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица. Это противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности<sup>19</sup>.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ст. 401 ГК РФ<sup>20</sup>.

С теоретических позиций субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной ответственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, С. А. Шатов предлагает как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении вреда, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)<sup>21</sup>.

С этим нельзя согласиться. Учитывая большое количество правил в сфере публичного управления, установленных для организаций нормативными установлениями, а также наметившейся тенденцией в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом судебной практики, «перекладывание» ответственности на соответствующих должностных лиц вряд ли будет способствовать повышению эффективности норм административно-деликтного права.

---

<sup>18</sup> См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Там же. 1979. № 10. С. 63–70.

<sup>19</sup> См.: Калинина Л. А. Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 52.

<sup>20</sup> См.: Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Рос. юстиция. 2001. № 3. С. 22.

<sup>21</sup> См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // Закон и право. 2006. № 6. С. 56.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о вине как об одном из необходимых условий привлечения юридического лица к административной ответственности. При наложении штрафов подлежит доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины правонарушителя. В теории административной ответственности особую остроту приобретает вопрос о вине юридического лица в совершении правонарушения. Конституционным Судом РФ вина однозначно объявлена органическим элементом юридического состава правонарушения необходимым для привлечения к административной ответственности юридических лиц. Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ гласит: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Например, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если им не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению правил и норм.

17 февраля 2009 г. в ходе проведения главным государственным инспектором по пожарному надзору – начальником отделения ГПН плановой проверки юридического лица – областного государственного учреждения «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних», расположенного по адресу: ... выявлены нарушения Правила пожарной безопасности в РФ, утвержденные приказом министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 18 июня 2003 г. № 313 (ППБ 01-03), а именно: пути эвакуации 2-го эвакуационного выхода облицованы и загромождены горючими материалами (п. 53 ППБ 01-03); допущен монтаж, эксплуатация электрических сетей, а также контроль за их техническим состоянием, в нарушение требований нормативных документов по электроэнергетике (п. 57 ППБ 01-03); не обеспечен объект наружным противопожарным водоснабжением (п. 2.11 СНиП 2.04.02-84\*; ППБ 01-03); не выполнены планы эвакуации в соответствии с требованиями ГОСТ 12.2.143-2002 (п. 16 ППБ 01-03; п. 3 ППБ 01-03; п. 4.1.1 ГОСТ 12.2.143-2002), ответственность за которые (нарушения) предусмотрена ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, о чем составлен протокол об административном правонарушении от 17 февраля 2009 г. № 12.

Постановлением судьи Хохольского районного суда Воронежской области от 26 февраля 2009 г. прекращено производство по административному делу в отношении ОГУ «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ за отсутствием состава административного правонарушения (ст. 24.5 КоАП РФ).

Прокурором Хохольского района Воронежской области на постановление судьи районного суда от 26 февраля 2009 г. принесен протест, в котором ставится вопрос об отмене принятого постановления и возвращении дела на новое рассмотрение.

Вынесенное по делу постановление подлежит отмене, по следующим основаниям.

В соответствии с п. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Часть 1 ст. 20.4 КоАП РФ образует следующий состав административного правонарушения – нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.32 и 11.16 КоАП РФ.

Выводы судьи о том, что в действиях юридического лица – ОГУ «Хохольский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних» отсутствуют признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ ничем не подтверждены. Ссылка на то, что большинство недостатков были выявлены впервые, а срок для устранения недостатков, предоставленный отделением Госпожнадзора не истек, не может свидетельствовать об этом.

Как правильно указано в протесте прокурора, диспозиция данной статьи не содержит указания о том, что административная ответственность за совершение этого правонарушения наступает лишь в случае повторного нарушения требований пожарной безопасности, а также в случае неустранения выявленных в ходе проверки недостатков в установленный срок.

При таких обстоятельствах постановление судьи нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене, а дело об административном правонарушении направлению на новое рассмотрение<sup>22</sup>.

На наш взгляд, в данном определении «замаскирован» принцип объективного вменения, так как не установлено критериев доказывания, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения правил и норм». Кто должен принимать, «зависящие от него меры?». Исходя из классической формулы вины, которая есть не что иное как психологическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям. Определять вину юридического лица через вину его должностных лиц, наделяя тем самым юридическое лицо психологическими возможностями, с нашей точки зрения, неправильно. Воля коллектива есть не сумма индивидуальных норм, а иное качественно новое образование. Если вину юридического лица ставить в зависимость от вины должностных лиц, то какова цель установления административной ответственности юридических лиц? Таким образом, сфера административной ответственности юридических лиц с учетом норм КоАП РФ требует серьезного теоретического осмысления.

Объективное вменение должно охватывать те случаи административной ответственности организаций, где психологическое отношение коллектива, должностных лиц к своим обязанностям достаточно понятно, и в законе четко установлен алгоритм действия, по которому не составляет труда определить лицо, не выполнившее свою обязанность перед государством, особенно, если

---

<sup>22</sup> См.: Решение Воронежского областного суда от 14 апреля 2009 г. по делу № 77-24ПП.

об этой обязанности субъект ответственности знал заранее. Это в полной мере распространяется на формальные составы коллективных проступков.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 4 мотивировочной части определения от 14 декабря 2000 г. № 244-О, вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовых машинах проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих лиц, действующих от имени организации, и заключается в необеспечении выполнения правил физическими лицами (конкретными работниками)<sup>23</sup>. Мнение о том, что виновные действия обществ будут составлять только виновные действия директора как исполнительного органа юридического лица, не имеет законодательного закрепления и противоречит действующему законодательству<sup>24</sup>. Однако объективное вменение – явление весьма опасное для общества, несовместимое с правовым государством, к тому же противоречит принципу невиновности. Поэтому необходимы иные подходы к определению вины юридического лица в совершении административного правонарушения – ответственной юридической конструкции в административном праве.

На практике могут возникнуть две крайности, связанные либо с учетом вины и дифференцированным применением мер административной ответственности, либо с учетом объективного вменения и серьезным ужесточением административно-наказательной политики. Существующий в настоящее время двойственный подход к определению вины организации в административных правонарушениях позволяет учесть практическую пользу каждого из них.

Объективная административная ответственность применяется в основном за нарушения, носящие формальный характер (с точки зрения деления составов на материальные и формальные), там, где действия юридического лица очевидны и отношение организации к ним объективировано документально или в реальном поведении сотрудников. Как отмечалось в информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 ноября 1992 г., «...налоговые правонарушения носят формальный характер, поэтому и ответственность налогоплательщиков наступает независимо от их вины, т. е. ответственность не ставится в зависимость от того, имелся ли в действиях работников предприятия умысел или нарушение допущено вследствие небрежности, неопытности или счетной ошибки»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчадзе на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 244-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

<sup>24</sup> См.: Тимошкин К. А. Реализация норм КоАП РФ // Арбитражная практика. 2003. № 4. С. 86–88.

<sup>25</sup> О практике разрешения споров, связанных с применением налогового законодательства: информ. письмо ВАС РФ от 23 ноября 1992 г. № С-13/ОП-329 // Вестник ВАС РФ. 1993. № 1.

Ответственность без учета вины существенно сокращает административное производство по соответствующим правонарушениям. Опыт работы государственных структур в области применения административной ответственности показывает, что объективное вменение надежно обеспечивает реальную исполнимость административных наказаний и параллельное снижение их процессуального обжалования.

Во-первых, существуют ограничения объективного вменения, такие как действие непреодолимой силы. Обстоятельства форс-мажор учитываются как исключаящие вообще административную ответственность именно по признаку субъективной стороны, поскольку они не предполагают психологического отношения субъекта к деянию, внешне похожему на правонарушение.

Во-вторых, вина коллективных субъектов частично определяется при параллельном привлечении к ответственности конкретных должностных лиц. Индивидуальная вина всегда воплощается в коллективную, «когда виновные противоправные действия конкретных работников выносятся во внешнюю сферу хозяйственной деятельности лица»<sup>26</sup>. Индивидуальная вина, таким образом, помогает определиться в объективных обстоятельствах правонарушения и подтвердить сложившуюся версию деяния.

Объективная ответственность позволяет предупредить безответственность, когда установление личной вины затруднено, либо она исключается (при выезде директора фирмы за границу, смерти и других обстоятельствах) вообще.

С другой стороны, при наличии материальных последствий правонарушения организации принцип презумпции вины был бы неадекватен теории индивидуализации ответственности и справедливости наказания. Трудно представить себе ситуацию, когда коллективная вина презюмируется, а личной вины конкретных работников в наступлении материальных последствий противоправного характера нет. Отсутствие учета формирования психологической, субъективной основы поведения организации может вызвать неоправданное расширение административного преследования невиновных субъектов. Здесь нужны четкие гарантии, установленные на уровне закона. Можно ли привлечь к ответственности строительную организацию за нарушение строительных норм, повлекших снижение или потерю прочности зданий, иных сооружений, если это было вызвано тем, что используемые в строительстве материалы не соответствовали установленным стандартам качества? Виновна ли организация в причинении вреда окружающей среде? При этом подлежит ли доказыванию виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом?

Протокол об административном правонарушении бессилён разрешить вопрос, имелась ли в нарушении административных норм вина юридического лица. Должностное лицо правоохранительных и контролирующих органов при составлении протокола фиксирует только факт нарушения административного запрета и не обязано выяснять и заносить в протокол, имелась ли у юридического лица возможность соблюсти административное правило (ч. 2

<sup>26</sup> Матвеев Г. К. Психологический аспект вины советских юридических лиц. С. 44.

ст. 28.2 КоАП РФ), а законные представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения подлежит обязательному выяснению (п. 3 ст. 29.10 КоАП РФ). Информацию о том, что юридическое лицо, имея возможность для соблюдения административных запретов, не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, орган административной юрисдикции, как правило, может получить только из объяснений законных представителей самого юридического лица и имеющихся у них документов. Процедура истребования сведений, предусмотренная ст. 26.10 КоАП РФ, в силу презумпции невиновности, не может быть эффективно применена к лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Согласно п. 16 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 20.11.2008) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>27</sup> выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда.

Не менее интересна с точки зрения принципов виновной административной ответственности и презумпции невиновности и другая новация – ст. 2.10 КоАП РФ, которая определяет правила привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица или выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение

<sup>27</sup> Вестник ВАС РФ. 2004. № 8 ; 2009. № 1.

административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Согласно ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Это положение представляется разумным в случае реорганизации путем преобразования, когда юридическое лицо остается самим собой и лишь меняет организационно-правовую форму. Однако с учетом указанных выше принципов административной ответственности трудно объяснить, почему за совершение административного правонарушения до реорганизации сливающимся, присоединяющимся, разделяющимся или выделяющимся юридическим лицом административную ответственность несет объединенное, присоединившее, вновь возникшее или выделившееся юридическое лицо после реорганизации.

Реорганизация юридического лица подобна наследованию физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследодателя. А административная ответственность – это сугубо личная обязанность, которая не может быть отчуждена.

Еще большее недоумение вызывает ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ, в соответствии с которой при разделении или выделении юридического лица за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу и в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Буквальное применение этой нормы делает ее практически мертвой, поскольку в большинстве случаев имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения. Как будет решаться вопрос «преемственности» административной ответственности юридических лиц по ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ – предугадать сложно.

В заключение по данной проблеме нельзя не отметить важности субъективного вменения, которое несет в себе презумпцию невиновности. Объективное вменение, напротив, исходит из противоположного принципа, что дает основание говорить о перенесении в данном случае центра тяжести доказательственного процесса от органов юрисдикции к привлекаемому лицу. Представляется, что такие элементы неравенства сторон в административном производстве свидетельствуют о менее демократичном, более авторитарном, произвольном подходе к ответственности вообще. Поэтому устанавливая ответственность юридического лица за административные правонарушения и допуская при этом возможность объективного вменения, необходимо сделать это правило исключением, точно установив границы его использования.

На стадиях производства по делу об административном правонарушении законный представитель юридического лица наделяется теми же правами, что и физическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.



Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Извещение юридического лица о составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении административного дела осуществляется с учетом того, что защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ).

Пункт 24 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 20.11.2008) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» гласит, что «при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ.

В целях КоАП РФ законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ).

Указанный перечень законных представителей юридического лица закрытый. В связи с этим судам необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

Вместе с тем КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

Суду при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей

доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

В соответствии с п 24.1. рассматриваемого постановления № 10 «при решении арбитражным судом вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно. Следовательно, извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было осуществлено каким-либо иным способом (например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи). Также надлежит иметь в виду, что не могут считаться не извещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением несмотря на почтовое извещение (при наличии соответствующих доказательств).

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. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Отметим, что производство в отношении юридических лиц ведется по тем же правилам, что и в отношении юридических лиц, интересы которых представляют законные представители. При этом постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным законодательством РФ. Однако рассмотрение жалоб на акты судов общей юрисдикции в полномочия арбитражных судов не входит.

Необходимо последовательное развитие административно-процессуального законодательства, в том числе регулирующего вопросы производства по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами.

Воплощением принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях является обязанность административных органов извещать лицо, привлекаемое к административной ответственности, а также иных участников производства по делам об административных правонарушениях о рассмотрении дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т. п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

В извещении должны быть указана не только дата составления протокола или рассмотрения дела, но и конкретное время явки. Отсутствие уведомления юридического лица о конкретном времени составления протокола об административном правонарушении свидетельствует о нарушении административным органом порядка привлечения к административной ответственности.

Как видно из материалов дела, постановлением от 9 июля 2007 г. № 280-07-1-052 административный орган привлек общество к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ за нарушение порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг в виде взыскания штрафа в сумме 35 тыс. рублей.

При этом административный орган установил, что общество в нарушение п. 8.5 Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденного приказом Федеральной службы по финансовым рынкам России от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н (далее – Положение о раскрытии информации), не представил в административный орган список аффилированных лиц, составленный на дату окончания 1 квартал 2007 г. (срок представления указанной информации – 15 мая 2007 г.), в то время как общество направило вышеуказанный список в административный орган 14 июня 2007 г.

Не согласившись с постановлением административного органа, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании его незаконным.

Арбитражный суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, правомерно исходил из того, что общество не было надлежащим образом извещено о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, в связи с чем было лишено возможности явиться в административный орган и представить свои пояснения и возражения по существу вменяемого ему в вину административного правонарушения.

В соответствии с ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ нарушение эмитентом порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, обязанность по раскрытию кото-

рой предусмотрена законодательством, влечет наложение на юридических лиц административного штрафа в размере от 30 до 40 тыс. рублей.

В силу ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе как по основаниям и в порядке, установленным законом.

Установленный законом порядок применения административного взыскания обязательный для органов и должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении и применяющих взыскание. Несоблюдение этого порядка свидетельствует о том, что взыскание применено незаконно, независимо от того, совершило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, административное правонарушение.

В п. 17. Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что положения ст. 28.2 Кодекса, регламентирующие порядок составления протокола об административном правонарушении, предоставляют ряд гарантий защиты прав лицам, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении.

Как установлено судом, 5 июня 2007 г. административным органом в адрес общества была направлена телеграмма о вызове руководителя общества для составления протокола, однако конкретное время явки в телеграмме указано не было. Записи об отказе от представления объяснений и отказе от подписания протокола, сделанные должностным лицом административного органа в протоколе об административном правонарушении от 7 июня 2007 г., не соответствуют действительности, поскольку в силу неуведомления общества о конкретном времени составления протокола об административном правонарушении, законный представитель общества не присутствовал при совершении указанного действия.

Исходя из изложенного, судебная коллегия считает, что суд сделал правильный вывод о нарушении административным органом порядка привлечения общества к административной ответственности, в связи с чем постановление об административном правонарушении правомерно признано незаконным (например, постановление ФАС Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А49-4390/2007).

Надлежащим извещение будет только в том случае, если отправлено с помощью средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено. Иными словами, на административный орган возложена обязанность не только произвести отправку сообщения, но и убедиться в его получении.

Высший Арбитражный Суд РФ однозначно сориентировал судей на то, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указа-

ния на полномочия по участию в конкретном административном деле доказательством надлежащего извещения не является.

Вместе с тем учитывая, что КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника (а такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола), в правоприменительной практике возникают вопросы.

Например, постановлением окружного суда решение Арбитражного суда г. Москвы, вынесенное по заявлению юридического лица к административному органу об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, отменено, дело передано на новое рассмотрение в Арбитражный суд г. Москвы. Из постановления следует, что суд первой инстанции сделал правильный вывод относительно наличия в действиях общества состава административного правонарушения, однако сослался на рассмотрение административного дела с участием представителя по доверенности и на направление в адрес предприятия копий протоколов об административных правонарушениях. При этом суд не установил, было ли само юридическое лицо уведомлено о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Суд не оценил также выданную работнику филиала предприятия доверенность, не проверил, кем она была выдана, на представление каких действий, не выяснил, является ли эта доверенность общей или она носит разовый характер на участие в конкретном административном деле, не обсудил вопроса о том, может ли эта доверенность служить доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Таким образом, сделанный судом вывод об отсутствии нарушений порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, соблюдении процессуальных гарантий, предоставленных КоАП РФ лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, основан на неполном исследовании фактических обстоятельств дела.

Возражая по данной отмене судебного акта, судья, принявший отмененное решение, указал, что из решения суда первой инстанции следует, что законному представителю юридического лица была направлена телеграмма, в которой ему предлагалось явиться в административный орган для составления протокола об административном правонарушении. Согласно телеграфному подтверждению телеграмма, отправленная на имя законного представителя, вручена уполномоченному на получение телеграмм. В указанное в телеграмме время для присутствия при составлении протокола законный представитель юридического лица не прибыл, уведомления о невозможности прибытия и причины неявки не предоставил. Протоколы об административных правонарушениях составлены в отсутствие законного представителя юридического лица, копии протоколов были направлены заявителю почтой. Таким образом, судья полагал, что требования

ст. 28.2 КоАП РФ органом соблюдены. Явка представителя общества для участия в составлении протокола свидетельствует о том, что общество было извещено о времени и месте рассмотрения дела. Доверенность представителя оформлена надлежащим образом в соответствии с требованиями ст. 185–186 ГК РФ.

Основанием для отмены судебного акта явилось то, что суд первой инстанции не дал оценки выданной доверенности. При этом судья полагал, что порядок привлечения к ответственности административным органом соблюден, т. е. оценка дана и оснований для направления дела на новое рассмотрение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 287 АПК РФ у суда кассационной инстанции не имелось. Считаем, что при указанных обстоятельствах отмена судебного акта произведена на основании действующего законодательства. Но возможность распространения предложенного Высшим Арбитражным Судом РФ подхода ко всем проблемам оценки процедуры привлечения к административной ответственности юридических лиц представляется спорной. Полагаем также, что в указанном постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ осталась неоговоренной такая важная часть рассматриваемой проблемы, как процедура оценки арбитражным судом надлежащего извещения лица, привлеченного к административной ответственности и оспаривающего свое привлечение, а также лица, привлекаемого судом к административной ответственности на основании представленных административным органом материалов дела об административном правонарушении. Если следовать логике постановления и учитывать, что суд рассматривает административные дела с учетом особенностей, указанных в КоАП РФ, то при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности (имеющих короткие сроки рассмотрения и сокращенные сроки давности привлечения к административной ответственности) суд не может рассматривать дело, если в материалах дела отсутствует уведомление, свидетельствующее о получении привлекаемым лицом извещения по юридическому адресу, даже если в судебное заседание явился представитель по доверенности, а также суд не может извещать юридическое лицо через представителя (путем вручения определения или под расписку)<sup>28</sup>.

Кроме того, возникают следующие вопросы, например: должна ли доверенность представителя юридического лица, предъявляемая суду, быть выдана на конкретное дело или достаточно стандартной доверенности на представление интересов в арбитражном суде, выданной в порядке гл. 6 АПК РФ?

Например, вручение извещений представителям по доверенности на участие в конкретном административном деле нарушает порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Должностными лицами Инспекции Федеральной налоговой службы РФ по Дятьковскому району Брянской области 17 декабря 2007 г. проведена проверка соблюдения порядка розничной торговли алкогольной продукцией в магазине «Магнит», принадлежащем ЗАО «Тандер», расположенном по адресу. В ходе проверки было выявлено отсутствие сопроводительной документации (сертификата соответствия, справки, прилагаемой к грузовой таможенной декларации,

---

<sup>28</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А49-4390/2007.

справки, прилагаемой к товарно-транспортной накладной) на алкогольную продукцию.

Указанные обстоятельства зафиксированы в акте проверки. При этом до составления протокола по делу об административном правонарушении Обществом необходимые документы на указанную выше продукцию представлены в полном объеме.

По результатам проверки составлен протокол об административном правонарушении от 14 января 2008 г. № 1, а также принято постановление от 16 января 2008 г. № 1 о привлечении Общества к ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ об административных правонарушениях в виде штрафа в размере 30 тыс. руб. Не согласившись с постановлением административного органа, Общество оспорило его в арбитражном суде.

При рассмотрении настоящего дела суд первой инстанции установил факт отсутствия необходимых документов на спиртосодержащую продукцию в момент проведения проверки в торговой точке Общества, однако обоснованно признал постановление административного органа незаконным, ссылаясь на существенные нарушения порядка привлечения к административной ответственности.

Согласно ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется такое дело. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если 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. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела. Указанные нормы КоАП РФ имеют своей целью представление лицу, привлекаемому к административной ответственности, гарантий соблюдения его прав на защиту, а также создание необходимых предпосылок и условий для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченным административным органом. При этом, как разъяснено в п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

В этот же день Обществу направлено уведомление № 12-02-07/16140 о необходимости явиться в налоговый орган 14 января 2008 г. для составления протокола, которое было получено 9 января 2008 г. о чем имеется отметка на почтовом уведомлении о вручении. Таким образом, юридическое лицо было извещено надлежащим образом о времени составления протокола.

14 января 2008 г. при составлении протокола по делу об административном правонарушении явился В. В. Киреевцев, уполномоченный директором Брянского филиала Общества (в порядке передоверия) доверенностью от 3 января 2008 г. представлять интересы ЗАО «Тандер» в ходе административного производства, предварительного расследования и судебного разбирательства по фактам правонарушений и преступлений в магазинах «Магнит» Брянского филиала со всеми правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, с правом подписания административного протокола и иного процессуального документа. Таким образом, доверенность В. В. Киреевцева являлась общей и не содержала указания на участие в конкретном административном деле, возбужденном в отношении Общества. При составлении протокола В.В. Киреевцев был извещен о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, при этом в адрес ЗАО «Тандер» соответствующее извещение не направлялось.

С учетом изложенного арбитражный суд правомерно указал на ненадлежащее извещение Общества о времени явки в налоговый орган для рассмотрения материалов административного дела. Указанные процессуальные нарушения явились существенными и поскольку порядок привлечения к административной ответственности налоговым органом не соблюден, привлечение Общества к административной ответственности судом правомерно признано незаконным, независимо от того, совершило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, административное противоправное деяние<sup>29</sup>.

Возможно ли при оценке судом соблюдения процедуры привлечения к административной ответственности полагать достаточным извещение представителя законного представителя юридического лица, имеющего доверенность на конкретное дело, при отсутствии извещения самого законного представителя? Распространяют ли выводы п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 июля 2007 г. № 46 свое действие только на порядок составления протокола или указанный порядок относится и к процедуре вынесения постановления?

Извещение законного представителя юридического лица о времени и месте рассмотрения административного дела через работника такого лица не нарушает требований закона в случае достаточного временного промежутка между вручением данного извещения работнику для передачи руководителю и временем, на которое назначено рассмотрение дела.

Например, как следует из материалов дела, налоговой инспекцией проведена проверка соблюдения законодательства в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в магазине «Колос», принадлежащем ООО «Сибирский стандарт», расположенном по адресу: Усольский район, п. Мишелевка, территория крестьянского хозяйства А. В. Баранова, в результате которой установлена реализация алкогольной продукции – водки «Золотой велес. Пшеничная», объемом 0,25 литра, дата розлива 21.07.2008, производство Россия, при отсутствии документов, подтверждающих легальность ее производства и оборота, – сертификата соответствия и справки к товарно-транспортной накладной, что

---

<sup>29</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 30 июня 2008 г. по делу № А09-374/2008-24.



подтверждается актом проверки от 10.11.2008 № 210. О факте правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, в отношении ООО «Сибирский стандарт» составлен протокол об административном правонарушении от 25.12.2008 № 67. Постановлением налоговой инспекции о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении от 31.12.2008 № 59 ООО «Сибирский стандарт» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 30000 рублей за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, выразившегося в нарушении правил розничной продажи алкогольной продукции.

Принимая решение об удовлетворении заявленных требований о признании незаконным и отмене вышеуказанного постановления, суд первой инстанции мотивировал его нарушением налоговым органом порядка привлечения ООО «Сибирский стандарт» к административной ответственности, выразившемся в составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела в отсутствие законного представителя юридического лица, не извещенного надлежащим образом о совершении указанных процессуальных действий. Проверив в порядке, предусмотренном ст. 286 Арбитражного процессуального кодекса РФ, законность и обоснованность решения суда, принятого по настоящему делу, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа считает его подлежащим отмене с направлением дела на новое рассмотрение по следующим основаниям. Согласно ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол об административном правонарушении. 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. 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.

Согласно ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ 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 случаях, если 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. Как видно из материалов дела, протокол об административном правонарушении от 25.12.2008 № 67 составлен в отсутствие законного представителя юридического лица и не подписан им; постановление

о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении от 31.12.2008 № 59 также вынесено в его отсутствие.

Ссылаясь на положения ст. 25.1, 28.2 КоАП РФ, п. 24 постановления ВАС РФ № 10, суд первой инстанции сделал вывод о том, что получение направляемых по юридическому адресу общества уведомлений о составлении протокола и рассмотрении дела уполномоченными на основании доверенности лицами (Хоминой, Шершуновой, Семеновой), а не законным представителем юридического лица – директором А. Б. Савченко, не может рассматриваться как надлежащее извещение законного представителя, что свидетельствует о нарушении порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, в связи с чем оспариваемое постановление налоговой инспекции признано судом незаконным и отменено. Суд кассационной инстанции считает, что такой вывод суда является ошибочным как основанный на неправильном толковании и применении положений вышеуказанных норм материального права.

Устанавливая обязанность административных органов по надлежащему извещению законного представителя юридического лица, перечень которых является закрытым и расширительному толкованию не подлежит, КоАП РФ не устанавливает каких-либо определенных форм его извещения о процессуальных действиях в процессе производства по делу об административном правонарушении и требования о вручении извещения непосредственно законному представителю не содержит. Такой подход к толкованию понятия «надлежащее извещение» изложен в постановлении ВАС РФ № 10, где указано, что при решении арбитражным судом вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно (п. 24.1).

Следовательно, своевременное направление налоговым органом по почте заказного письма по юридическому адресу ООО «Сибирский стандарт» с уведомлениями о времени и месте составления протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела является надлежащим извещением об этих действиях. Неиспользование законным представителем юридического лица процессуальных прав при условии его надлежащего извещения о составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела не препятствует совершению данных процессуальных действий в его отсутствие (ч. 4.1 ст. 28.2, ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ). При таких обстоятельствах гарантии прав юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, признаются соблюденными, а порядок привлечения к административной ответственности – ненарушенным<sup>30</sup>.

Ответы на поставленные вопросы особенно важны в период активной перестройки подходов суда к оценке процедурных вопросов, так как задачей

---

<sup>30</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 апреля 2009 г. № А19-2333/09-66-Ф02-1406/09 по делу № А19-2333/09-66.

суда в том числе является предотвращение злоупотребления правом со стороны юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности. Исходя из изложенного выше вполне правильно будет ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«1. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или противоправное действие (бездействие) юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Соответственно, ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ исключить.

За повторное совершение административных правонарушений юридическими лицами предусматривать административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Расширить процессуальные гарантии юридическим лицам, в виде предоставления права участвовать в производстве по делу об административном правонарушении представителям, имеющим доверенность на представление интересов, оформленную в соответствии с действующим законодательством, ввиду частоты нарушения этого права со стороны органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции.

## **§ 2. Особенности административной ответственности должностных лиц**

Правовая жизнь современной России убедительно свидетельствует о том, что ответственность органов публичной власти – неотъемлемый элемент демократизации общества, эффективный инструмент в деле защиты прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Вместе с тем об ответственности публичной власти как о полноценном правовом институте, находящемся «на страже» интересов личности, общества и государства, говорить преждевременно. Сложившаяся ситуация объясняется рядом причин, среди которых в качестве наиболее очевидных можно назвать недостаточно высокий уровень правовой культуры и правовой активности населения, чрезвычайную забюрократизированность органов власти различных уровней, откровенную коррупцию, процветающую в среде государственных и муниципальных служащих<sup>31</sup>, отсутствие системы контроля исполнения предписаний, принятых вышестоящими инстанциями, традиционную для нашего государства «обезличенность» решений и «отсутствие крайнего» в случаях выявления фактов прямого нарушения субъективных прав, свобод и законных интересов со стороны властных органов.

Подобное положение недопустимо для государства, взявшего курс на построение демократического общества с развитой системой охраны и защиты интересов своих граждан, что актуализирует разработку полноценной кон-

<sup>31</sup> Подробнее об этом см.: Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2006.

цепции института ответственности публичной власти с поэтапным ее внедрением в правовую действительность.

Полагаем, что начальным этапом построения обозначенной концепции должна выступить систематизация доктринальных установок, касающихся природы и сути публичной власти, целей и критериев привлечения последней к ответственности, а также конструирование конкретных правотворческих механизмов, позволяющих не только прописать, но и реализовать исследуемый весьма специфический вид юридической ответственности, проявляющий себя как в публично-правовых, так и частноправовых отраслях российского права.

Ответственность органов публичной власти, будучи разновидностью юридической ответственности в целом, может быть как *позитивной*, так и *негативной (ретроспективной)*.

Негативная (ретроспективная) ответственность структур публичной власти должна наступать за не предоставление (некачественное предоставление) публичных услуг, которые повлекли за собой нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Приоритетом современной юридической доктрины должна выступить разработка целей, оснований и принципов ответственности публичных участников правоотношений за нарушение такого дозволительного правового средства, как законный интерес, под которым необходимо понимать стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла.

Единственно верный в рассматриваемом контексте алгоритм рассуждений должен выглядеть примерно следующим образом: если государство гарантирует защиту законных интересов, то их нарушение, равно предполагающее и нарушение соответствующих императивных предписаний, касаемых соответствующих вариантов поведения, должно предполагать адекватную реакцию компетентных государственных органов в виде наложения мер ответственности на виновное лицо. Таким образом, постулат о неизбежной ответственности субъекта, нарушившего охраняемые законом интересы, верен.

Обозначенный тезис кажется вполне очевидным; в противном случае государственная защита окажется лишь фикцией, формальным безжизненным субстратом, не имеющим шансов быть поставленным во главу угла в механизме правового регулирования разнородных процессов. Ответственность – основной «действующий» элемент государственной защиты, наиболее действенное негативное последствие для правонарушителя.

Вместе с тем, если защита законных интересов провозглашается повсеместно (сделать это не трудно), то об ответственности за нарушения законных интересов, тем более органов публичной власти, в нормативно-право-

вых актах практически ничего не говорится, в них лишь делается оговорка – ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Обеспечить реализацию того или иного законного интереса не всегда возможно; не всякий законный интерес целесообразен, адекватен действующим предписаниям; часто неясно, какому из «конфликтующих» законных интересов компетентный государственный орган должен отдать предпочтение<sup>32</sup>. Тем не менее это не повод для того, чтобы концепция ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов так долго оставалась в тени.

Таким образом, основанием юридической ответственности за нарушение законных интересов являются виновные активные действия органов публичной власти, прямо направленные на препятствование реализации соответствующих закону стремлений субъекта правоотношений по обладанию определенными социальными благами.

В случае нарушения законных интересов трудно подобрать ту меру ответственности, которая соответствовала бы характеру совершенного деяния и его последствиям. Часто ущемляется «всего лишь» законный интерес, а последствия этого выражаются в нанесении чрезвычайно серьезного ущерба стороне, как морального, так и материального. Меры ответственности, которые вправе применить компетентный орган, вряд ли могут восстановить нарушенный баланс и справедливость.

Законодателю необходимо задуматься и над тем, как сопоставить меры юридической ответственности за нарушение охраняемых законом интересов с последствиями, вызванными деянием, более тщательно анализировать причинно-следственные связи в рассматриваемом институте.

Механизм ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов позволит не только многократно умножить потенциал дозволительного метода правового регулирования, эффективно защитить правомерные стремления всех участников правоотношений, но и дисциплинировать саму власть, что в настоящее время представляется весьма актуальным.

В законодательстве об административных правонарушениях уже закреплены в качестве субъектов административной ответственности государственные служащие; в КоАП РФ установлены составы правонарушений, связанные с несоблюдением отдельных ограничений (запретов)<sup>33</sup>.

На протяжении многих лет для правовой теории и правоприменительной деятельности остается актуальной проблема выявления юридического содержания понятия «должностное лицо», определения правового статуса соответствующей категории лиц.

Рассматриваемая проблема в настоящее время получила новый правовой фон для дальнейшей научной разработки в связи с тем, что отсутствие опре-

<sup>32</sup> Подробнее об этом см.: *Субочев В. В.* Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 92–117.

<sup>33</sup> См.: *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации : административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 6.

деленности относительно правового, особенно административно-правового, содержания понятия должностного лица наряду с активным использованием данного термина в законодательстве приводит к снижению эффективности реализации соответствующих норм, регламентирующих управленческую деятельность, государственно-служебные отношения, права и обязанности граждан в сфере управления, применения законодательства об административных правонарушениях, особенно в сфере экономики. Такое положение объективно не способствует и должной регламентации юридической ответственности лиц, именуемых должностными (в частности, административной ответственности)<sup>34</sup>.

Анализ научных источников, посвященных вопросам определения понятия должностного лица, указывает на то, что организационно-правовой основой понятия «должностное лицо» является его правовой статус. Под *правовым статусом должностного лица* следует понимать урегулированное нормами права положение должностного лица, выражающееся в наличии у него дополнительных прав и обязанностей, необходимых для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющее пределы его ответственности<sup>35</sup>.

Ю. Н. Старилов характеризует правовой статус следующими элементами:

- осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах государственной службы;
- наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;
- функции должностного лица – главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица;
- права и обязанности – центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица;
- правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и др.);
- гарантии реализации полномочий должностного лица;
- ответственность – неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требователь-

---

<sup>34</sup> См.: Носков Б. П. Права физических, должностных, юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, и механизм их защиты. М., 2008 ; Воронков А. В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1. С. 55.

<sup>35</sup> См.: Хаманева Н. Ю. Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития) : сб. статей. М., 2003. С. 3.

ности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины;

– льготы, гарантии и компенсации<sup>36</sup>.

А. Ф. Ноздрачев, анализируя акты законодательства, пришел к выводу о том, что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие элементы: наименование должностного лица, функции, правомочия, гарантии реализации полномочий, ответственность<sup>37</sup>.

Таким образом, принимая во внимание высказанные точки зрения на указанную проблему, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус должностного лица составляют следующие элементы: должность, функции, полномочия и гарантии их реализации, ответственность<sup>38</sup>.

Особенностью исследуемой проблемы в административно-правовом аспекте является то, что должностное лицо может быть одновременно индивидуальным и коллективным субъектом административного права и, следовательно, участвовать в различных административно-правовых отношениях.

С точки зрения административной деликтоспособности должностные лица как специальные субъекты должностного административного правонарушения подразделяются на следующие группы: 1) публичные должностные лица, наделенные внешне властными полномочиями (представители власти); 2) руководители государственных и муниципальных учреждений; 3) должностные лица государственных и муниципальных учреждений, лица, находящиеся на военной службе, на службе в других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, ответственные в силу занимаемой должности за обеспечение соблюдения специальных правил, технологической дисциплины, специальных обязанностей<sup>39</sup>.

Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции<sup>40</sup> в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяй-

<sup>36</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. С. 383–384.

<sup>37</sup> См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 195.

<sup>38</sup> См.: Там же. С. 193.

<sup>39</sup> См.: *Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А.* Административная ответственность : учеб. пособие. М., 2000. С. 4.

<sup>40</sup> О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 (в ред. от 23.12.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.

ственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 13.25, 14.24, 14.55–14.56, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1–15.26.2, 15.29–15.31, 15.37–15.38, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.32.3, ч. 7.2 ст. 19.5, ст. 19.7.2-1 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

Однако в КоАП РФ законодатель не остановился на относительно традиционной трактовке должностного лица. Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ заканчивается словами: «Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное». Распространение правового статуса должностного лица на указанных работников организаций и индивидуальных предпринимателей не представляется нам юридически обоснованным. В результате понятие должностного лица как субъекта административной ответственности, вместив в себя огромное количество самых разнообразных субъектов (включая представителей частного сектора экономики), потеряло свойственное ему юридическое своеобразие (стало, образно говоря, «гуттаперчевым»). При таком определении должностного лица создаются условия для неоправданно широкого «административного усмотрения» в деятельности юрисдикционных органов. Следует учитывать, что в санкциях административно-деликтных норм штраф, налагаемый



на должностных лиц, существенно превышает предусмотренный для «обычных граждан»<sup>41</sup>.

Административная ответственность должностных лиц играет немаловажную роль в обеспечении законности в публичном управлении. Должностные лица Российской Федерации обладают властными полномочиями, поэтому их противоправные и виновные деяния способны причинить обществу и государству значительно больший вред, чем административное правонарушение, совершенное обычным гражданином. С учетом повышенной общественной опасности административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, государство в своих правовых нормах предусматривает адекватные административные наказания.

Административно-деликтный закон устанавливает, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность именно как должностные лица (если законом не установлено иное). Как разъяснено в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях»<sup>42</sup>, определяя, на основании каких норм КоАП РФ несут ответственность индивидуальные предприниматели, совершившие правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, судам необходимо руководствоваться примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, согласно которому они несут ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Если же административное правонарушение не связано с предпринимательской деятельностью, то индивидуальный предприниматель несет ответственность как гражданин.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В этом заключается особенность административной ответственности должностных лиц. Законодатель при формулировании составов со специальным субъектом ответственности руководствовался тем, что административным правонарушением признается нарушение лишь таких служебных обязанностей (правил), которые имеют надведомственный характер и охраняют государственный интерес.

К административной ответственности могут быть привлечены должностные лица, во-первых, за совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных правил, установленных административным правом; во-вторых, издание приказов (распоряжений), дачу устных указаний, которые нарушают общеобязательные правила; в-третьих, за невыполнение

<sup>41</sup> См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц. С. 57.

<sup>42</sup> Вестник ВАС РФ. 2003. № 3 ; 2012. № 1.

обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных общеобязательных правил поведения.

*Должностное административное правонарушение – это противоправное, виновное действие или бездействие должностного лица, совершенное им в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении санкций более строгого характера, обусловленного обладанием должностным лицом специального правового статуса.*

К административным правонарушениям должностных лиц относятся в основном правонарушения, связанные с их участием в предпринимательской и организационно-хозяйственной деятельности юридических лиц.

Для привлечения должностного лица к административной ответственности необходимо наличие всех элементов юридического состава административного правонарушения.

Объектом должностного административного правонарушения являются те общественные отношения, на которые оно посягает и которые охраняются мерами административной ответственности. Общим объектом должностного административного правонарушения следует признать общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения государством режима безопасности государства, общества и личности. Родовыми объектами должностных административных правонарушений выступают права граждан, здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, собственность, охрана окружающей природной среды, промышленная безопасность, строительство, безопасность дорожного движения, транспорт, финансовая деятельность государства, предпринимательская деятельность, связь и информация.

Непосредственным объектом посягательства со стороны должностных лиц является установленный порядок управления, так как его соблюдение обеспечивает нормальное, законное функционирование государственных органов.

Следующий элемент состава административного правонарушения – его объективная сторона, представляющая собой внешние проявления должностного административного правонарушения, которые, в первую очередь, выражаются в совершении противоправного деяния. Его разновидностями могут быть действия, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих воздерживаться от совершения каких-либо действий, и бездействие – неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих совершение конкретных действий.

Большинство составов административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, закрепленных в КоАП РФ, предусматривают совершение должностным лицом проступка в виде нарушения различного рода правил, нормативов, стандартов, требований и являются формальными, поскольку не содержат указания на наступление вредных последствий. Однако есть и материальные составы. Например, ст. 9.4 КоАП РФ предусма-

трирует административную ответственность должностных лиц за нарушение требований нормативных документов в области строительства, если эти действия повлекли потерю несущей способности зданий, сооружений или их составных частей.

Объективной стороной должностного административного правонарушения будет выступать лишь такое действие или бездействие должностного лица, совершение которого входит в совокупность его служебных обязанностей. Формулировки объективной стороны должны точно и полно отражать сущность противоправного деяния должностного лица.

Следующий элемент состава административного правонарушения – его субъект. В данном случае это – должностное лицо. При определении субъекта должностного административного правонарушения будет иметь значение выяснение следующих моментов:

- 1) относится ли виновное лицо к категории должностных лиц, для чего необходимо уяснить его правовой статус;
- 2) входило ли совершенное противоправное деяние, квалифицируемое в качестве административного правонарушения, в совокупность служебных обязанностей должностного лица.

Важнейшим элементом должностного административного правонарушения является субъективная сторона, под которой понимается психологическое отношение виновного лица к содеянному и наступившим последствиям.

При установлении административной ответственности должностных лиц в каждом случае надо учитывать реальные возможности фактических исполнителей тех или иных предписаний. При этом учет сбалансированности прав и обязанностей есть необходимая предпосылка усиления эффективности административной ответственности.

Вина должностных лиц при совершении административных правонарушений может выражаться в форме умысла или неосторожности, содержание которых раскрыто в ст. 2.2 КоАП РФ. По мнению ученых, для административных правонарушений должностных лиц характерно, что они совершаются, как правило, по неосторожности. Должностное лицо, совершившее административное правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности их наступления, хотя должно и могло их предвидеть. Но в КоАП РФ закреплены составы должностных правонарушений, которые могут быть совершены в форме умысла. Например, умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Видный ученый административист А. И. Елистратов полагал, что «ответственность должна начинаться лишь при наличии вины у должностного лица, когда он умышленно, по корыстным или иным личным видам, или, по крайней мере, неосторожно, по нерадению и неосмотрительности, нарушает закон»<sup>43</sup>.

Поскольку противоправное поведение должностного лица при наличии у него властных полномочий может причинить больший вред, нежели административное правонарушение обычного гражданина, то в конкретных ста-

<sup>43</sup> Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. С. 45.

тнях Особенной части КоАП РФ, которыми в качестве возможных субъектов ответственности названы как гражданин, так и должностное лицо, установлен повышенный размер штрафных санкций для должностных лиц.

Повышенный размер санкций за совершение административных правонарушений должностными лицами объясняется тем, что законодательные органы исходят из презумпции знания должностными лицами административно-правовых норм, так как соблюдение данных норм является одним из элементов содержания служебной деятельности и, соответственно, специфики основания административной ответственности: нахождение на службе и наличие полномочий особого характера. Должностные лица из-за нераспорядительности в осуществлении служебных функций и ненадлежащего использования своих полномочий способны причинить больше вреда охраняемым административной ответственностью общественным отношениям, чем граждане.

В соответствии с КоАП РФ к должностным лицам применяются следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- дисквалификация;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного должностному лицу;
- административный арест.

Выделим следующие составы административных правонарушений должностных лиц, за совершение которых согласно КоАП РФ назначается дисквалификация:

- нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27);
- незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю (ст. 5.53);
- нарушение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций, совершенное должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение (ч. 3 ст. 5.57)<sup>44</sup>;

---

<sup>44</sup> На Дальнем Востоке за неэффективное обеспечение безопасности образовательных учреждений к ответственности привлечено свыше 300 должностных лиц. Таковы итоги проверки, организованной Управлением Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе. В основном нарушения связаны с ненадлежащим обеспечением пропускного и внутриобъектового режимов, антитеррористической защищенности образовательных учреждений, несоблюдением норм пожарной безопасности, нарушением санитарно-эпидемиологических требований к помещениям образовательных учреждений при организации питания школьников и др. Практически во всех субъектах РФ, входящих в округ, выявлены нарушения, связанные с отсутствием лицензий на образовательную и медицинскую деятельность. В результате прокурорского вмешательства 8 об-

- нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1);
- нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями запасов топлива (ст. 9.17);
- нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт (ст. 9.18);
- продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований, совершенные повторно в течение одного года (ст. 14.4);
- нарушение порядка ценообразования (ст. 14.6);
- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.6);
- фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);
- неправомерные действия при банкротстве (статья 14.13);
- предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.25);
- незаконное получение или предоставление кредитного отчета (ст. 14.29);
- злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31);
- заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности (ст. 14.32);
- недобросовестная конкуренция (ч. 2 ст. 14.33);
- нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 4 ст. 14.35);
- непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением им или участием в нем (ст. 14.36);
- нарушение правил выполнения работ по сертификации (ст. 14.47), и др.

Субъекты административной юрисдикции при осуществлении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица обязаны устанавливать, исходя из должностных инструкций, в круг служебных обязанностей какого лица входило исполнение или обеспечение исполнения установленных нормативными правовыми актами пра-

---

разовательных учреждений Камчатского края получили лицензии. По постановлениям прокуроров виновные привлечены к административной ответственности. Всего по результатам надзорной деятельности прокурорами внесено более 400 представлений, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 114 должностных лиц, принесен 41 протест, объявлено 143 предостережения, в интересах несовершеннолетних в суды направлено 417 исковых заявлений, по постановлениям прокуроров к административной ответственности в округе привлечено 285 должностных лиц. URL: <http://www.garant.ru/news/343531/>

вил. Должностное лицо привлекается к ответственности по месту совершения административного правонарушения.

По мнению Б. В. Россинского, за такие правонарушения, как фиктивное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом, руководители организаций при наличии их вины несут безусловную административную ответственность. При совершении других правонарушений должностных лиц руководители организаций могут быть признаны виновными и нести ответственность лишь тогда, когда соблюдение соответствующих требований правовых актов, правил и стандартов, решение тех или иных вопросов, осуществление конкретных действий входят в круг непосредственных должностных обязанностей руководителей<sup>45</sup>.

Нормы Особенной части КоАП РФ построены таким образом, что в отдельных случаях в диспозиции или санкции тех или иных статей указываются конкретные должностные лица, выступающие в качестве субъектов административной ответственности. Так, в диспозиции ст. 5.29 «Непредставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения» КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения напрямую указывается работодатель, в диспозиции ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей» – руководитель учреждения, в котором находятся дети, в ст. 8.16 «Невыполнение правил ведения судебных документов» – капитан судна.

Субъектом ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах могут быть специальные субъекты – должностные лица государственных и муниципальных органов, средств массовой информации, кредитных организаций – банков, председатель или члены избирательных комиссий (комиссий по проведению референдума), кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, являющиеся кандидатами, доверенные лица и уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, их блоков и др. Таким образом, среди названных лиц могут быть как непосредственно участвующие в избирательном процессе (процесс подготовки и проведения референдума), так и лица, имеющие косвенное, опосредованное отношение к нему.

Субъектами административной ответственности могут быть должностные лица, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Контрольно-надзорными полномочиями обладают органы исполнительной власти или должностные лица, действующие от имени и по поручению такого органа.

В КоАП РФ установлено семь следующих составов в отношении этих субъектов: ст. 5.39 «Отказ в предоставлении гражданину информации»; ст. 9.4 «Нарушение требований нормативных документов в области строитель-

---

<sup>45</sup> См.: *Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций. М., 2004. С. 90.*

ства»; ст. 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию»; ст. 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; ст. 17.9 «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод»; ст. 19.19 «Нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений»; ст. 19.26 «Заведомо ложное заключение эксперта».

Субъектами указанных правонарушений могут являться должностные лица Госстройнадзора, исполнительной власти субъекта РФ, контролеры, эксперты<sup>46</sup>.

За совершение административных правонарушений в области контрольно-надзорной деятельности федеральных служб и агентств из исчерпывающего перечня административных наказаний для должностных лиц, установленных за рассмотренные виды правонарушений, в КоАП РФ предусматривается только один вид наказания – административный штраф. Некоторые составы административных правонарушений характеризуются умышленной формой вины – прямым умыслом. Мотивация таких правонарушений нередко связана с коррумпированностью должностного лица – контролера, эксперта. На наш взгляд, должна быть установлена административная ответственность за те коррупционные деяния государственных служащих, которые не подпадают под понятие уголовного преступления, причем необходимо чаще использовать такой вид административного наказания, как дисквалификация.

Дисквалификация характерна не только для правовой системы России. На протяжении более 100 лет она применяется в других странах, в частности Германии. Опыт ее применения свидетельствует об эффективности данного средства государственного воздействия на субъекты экономической деятельности.

Таким образом, существуют следующие особенности органов публичного управления и должностных лиц, которые необходимо учитывать при решении вопроса об эффективности норм административно-деликтного права в отношении указанных субъектов:

1) административно-правовой статус должностного лица включает в себя административную ответственность. В связи с этим понятие должностного лица должно быть единым для науки административного права и административно-деликтного права, что позволит более эффективно осуществлять правоприменительную деятельность;

2) привлечение к административной ответственности органов государственной власти вызывает в теоретическом плане сложность. На наш взгляд, необходимо разграничить правовые критерии определения, в каких случаях следует привлекать к ответственности должностное лицо, в каких – юриди-

<sup>46</sup> См.: *Альхименко В. В., Вершинин В. Р.* Юридическая ответственность за правонарушения в сфере контроля и надзора за строительством // Труды Института государства и права РАН (законодательство об административных правонарушениях : проблемы теории и практики). М., 2006. № 4. С. 104.

ческое лицо, а в каких возможно и необходимо одновременное привлечение к ответственности и должностного, и юридического лица. Представляется целесообразным регламентировать это в следующем порядке: в случае невыполнения обязанности и требований, предъявляемых органом государственной власти к должностному лицу, необходимо привлекать к ответственности только должностных лиц; в случае возложения обязанности на юридическое лицо и установления вины в действиях конкретного должностного лица — привлекать к ответственности одновременно и юридическое лицо, и виновное должностное лицо; если уполномоченным органом государственной власти установлено невыполнение лицом его законных требований, но установить конкретных виновных лиц невозможно, привлекать к ответственности следует только юридическое лицо;

3) при формировании действенной системы административных наказаний необходимо в целях пресечения коррупции распространять такой вид административного наказания, как дисквалификация.

### **§ 3. Особенности административной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, а также лиц, имеющих специальные звания**

Особенности административной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и отдельных категорий лиц, имеющих специальные звания, определяются особым характером государственно-служебных правоотношений.

В общем виде ответственность данных лиц определена в КоАП РФ, однако основные аспекты ее практической реализации и детализация порядка (процедур) устанавливаются в специальных актах.

Статья 2.5 КоАП РФ устанавливает, что за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 этой статьи, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, 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 в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Так, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих» определяет, что в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины и общественного порядка, они несут дисциплинарную ответственность по основаниям и в порядке, которые определены Общевоинскими уставами. Из смысла данного закона и положений



КоАП РФ явствует, что наиболее широко применяемым к военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, видом юридической ответственности является дисциплинарная ответственность.

То же самое в полном объеме относится и к лицам, имеющим специальные звания:

– сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность на основании Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где в ст. 15 «Ответственность сотрудника органов внутренних дел» определено, что «за совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»;

– сотрудники органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и Государственной противопожарной службы несут дисциплинарную ответственность за административные правонарушения (кроме указанных в ч. 2 ст. 2.5. КоАП) на основании:

приказа Минюста РФ от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»;

и приказа МЧС РФ от 3 ноября 2011 г. № 668 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;

– сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ – на основании приказа ФСКН РФ от 28 ноября 2008 г. № 424 «Об утверждении Инструкции по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

– сотрудники таможенных органов – на основании Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

Однако, как уже отмечалось, по названным в ст. 2.5 КоАП РФ составам военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях. В статье названы составы, которые можно сгруппировать в зависимости от сферы жизнедеятельности:

- нарушение законодательства о выборах и референдумах;
- нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях;
- нарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;
- нарушения требований пожарной безопасности вне места службы;
- нарушение в области дорожного движения;
- нарушения в области антимонопольной политики;
- административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг;
- нарушения в области таможенного дела;
- невыполнение законных требований и решений судебного пристава, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;
- нарушения при осуществлении рассматриваемыми лицами обязанностей свидетеля, специалиста, эксперта, переводчика;
- нарушения правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Несмотря на то что за указанные правонарушения военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, 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 привлекаются к административной ответственности в порядке, предусмотренном КоАП РФ, к ним не может быть применено административное наказание в виде административного ареста.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Важно отметить, что в отраслевых (специальных) актах, регулирующих вопросы ответственности рассматриваемой категории лиц, устанавливаются детализирующие положения. Например, Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» установлены следующие аспекты ответственности военнослужащих. В частности:

- военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение;

– в случае совершения правонарушения, связанного с причинением государству материального ущерба, военнослужащие возмещают ущерб независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб;

– при привлечении военнослужащих к ответственности недопустимо ущемление их чести и достоинства.

Следует также отметить, что судопроизводство по делам с участием военнослужащих, проходящих военную службу на территории РФ, осуществляется в соответствии с федеральными законами, а военнослужащих, проходящих военную службу за пределами Российской Федерации, кроме того, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

Военнослужащим обеспечивается право на защиту, причем юридическая помощь оказывается бесплатно. Данное право военнослужащих практически реализуют:

– органы военного управления и органы военной юстиции в пределах своих функциональных (должностных) обязанностей;

– органы предварительного следствия, прокурор и суд, в производстве которых находится уголовное дело.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, юридические консультации и коллегии адвокатов бесплатно оказывают юридическую помощь по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами.

В качестве судебного органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях военнослужащих, КоАП РФ называет гарнизонные военные суды.

Норма, содержащаяся в абз. 1 ч. 3 ст. 23.1, уполномочивает судей гарнизонных военных судов рассматривать все дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 23.1, если их субъектами являются военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы. Таким образом, подсудность дел судьям гарнизонных военных судов определена *по персональному признаку*, т. е. по субъекту правонарушения.

Подсудность военным судам дел об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы, также закрепляется в подп. 3 п. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела об административных правонарушениях военнослужащих в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Дела об административных правонарушениях военнослужащих

и граждан, призванных на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов единолично.

#### **§ 4. Особенности административной ответственности несовершеннолетних**

Конституция РФ предоставляет гражданам России право самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60), не нарушая при этом права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17). Однако в правовой системе Российской Федерации такой элемент правоспособности граждан, как *деликтоспособность* (способность нести ответственность за содеянное), связывается с наступлением более раннего возраста. Так, Уголовный кодекс РФ устанавливает, что по общему правилу к уголовной ответственности привлекаются лица, достигшие 16-летнего возраста (ст. 20); Гражданский кодекс РФ определяет, что за причиненный вред в гражданских правоотношениях несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет несут имущественную ответственность (ч. 3 ст. 26); Трудовой кодекс РФ допускает заключение трудового договора по общему правилу с лицами, достигшими 16 лет (ст. 63).

Не являются исключением и нормы об административной ответственности несовершеннолетних, поскольку в ст. 2.3 КоАП РФ определено, что административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

Таким образом, законодатель считает лицо, достигшее 16 лет, обязанным и способным осознавать социальный смысл своего поведения, признавать и уважать права и свободы других лиц, правильно оценивать свои действия и отвечать за них, предвидеть последствия возможных нарушений. Вместе с тем административная ответственность несовершеннолетних граждан от 16 до 18 лет обладает собственными специфическими характеристиками, которые и позволяют говорить о ней как о самостоятельном правовом институте:

1) за правонарушения, совершенные лицами, не достигшими 16-летнего возраста, наказание могут нести их представители. Так, ст. 20.22 КоАП РФ устанавливает, что *нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;*

2) применительно к несовершеннолетним от 16 до 18 лет КоАП РФ предусматривает ряд исключений при назначении административных наказаний. Например, в ст. 3.9. определено, что *административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к лицам, не достигшим возраста 18 лет;*

3) в отношении административной ответственности несовершеннолетних положения ст. 1.3. КоАП РФ получают свое выражение в ряде правовых актов Российской Федерации, в частности в Федеральном законе от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», предусматривающем формирование базовых органов административной юрисдикции для несовершеннолетних правонарушителей – *комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав*. Положения ст. 1.3.1. КоАП РФ в отношении несовершеннолетних правонарушителей реализуются посредством принятия многочисленных нормативных актов на региональном уровне практически во всех субъектах РФ. Так, в качестве примеров можно привести:

– Закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 12 (с изм. и доп.) «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

– Закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ (с изм. и доп.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области»;

4) применять меры административной ответственности к несовершеннолетним преимущественно вправе лишь комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Исключением составляют:

– дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 (безбилетный проезд), поскольку комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают эту группу деликтов только в том случае, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело, передают его в комиссию;

– дела, по которым предусмотрены виды наказания, отнесенные к исключительной компетенции судей. В этом случае дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей, указанной в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, которое совершено несовершеннолетним, может быть передано комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав на рассмотрение судьи (п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ);

5) поскольку основной массив дел об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних отнесен к подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, то, в соответствии с положениями КоАП РФ (глава 3), к несовершеннолетним, как правило, применяются такие меры административного наказания, как *предупреждение* и *административный штраф* (об исключениях, реализуемых в судебном порядке, говорится выше);

6) применительно к несовершеннолетним от 16 до 18 лет процессуальный порядок привлечения к административной ответственности в подавляющем большинстве случаев является внесудебным, так как осуществляется органами специальной юрисдикции – комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Кроме вышеназванных особенностей, при привлечении к административной ответственности граждан, не достигших 18-летнего возраста, законодательством определено, что:

– несовершеннолетний возраст является обстоятельством, смягчающим административную ответственность (ст. 4.2. КоАП РФ);

– с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, органом специальной юрисдикции – комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, – а также судом или уполномоченным должностным лицом и органом это лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних;

– административная ответственность несовершеннолетних в большей степени, чем административная ответственность полностью дееспособных нарушителей, преследует цель воспитания нарушителя посредством убеждения и порицания, т. е. посредством использования морально-нравственных мер воздействия. Именно поэтому к несовершеннолетним правонарушителям сугубо репрессивные наказательные средства административного воздействия применяются достаточно редко, в виде исключения. А, например, такая мера наказания, как административный арест, к несовершеннолетним, не достигшим 18 лет, не применяется вообще.

Важно, что при определении административного наказания, назначаемого несовершеннолетнему, должны учитываться его возрастные, психические и индивидуальные особенности, поскольку здесь необходимо не только реализовать общеправовые принципы, но и обеспечить с помощью административного наказания и надлежащего процесса его исполнения формирование у подростка стойкого неприятия антиобщественных, аморальных тенденций и отрицания противоправного поведения.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что несовершеннолетний является *специальным субъектом* производства по делам об административных правонарушениях. Наличие такого административно-процессуального статуса позволяет в производстве по делу об административном правонарушении применять к несовершеннолетним особые меры правового воздействия, имеющие воспитательный, профилактический характер. Эти меры определены Федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних, в частности Федеральным законом от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», где установлены:

– категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа (ст. 5);

– основания проведения индивидуальной профилактической работы (ст. 6);

– сроки проведения индивидуальной профилактической работы (ст. 7);

– права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа (ст. 8).

Реализация наказательной функции административной ответственности в отношении несовершеннолетних также обладает собственной спецификой. В частности, можно констатировать, что меры наказания предусмотрены не

только в КоАП РФ, но и в специальных нормативных правовых актах федерального уровня.

Так, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ст. 8.1. «Применение мер взыскания в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определяет, что за нарушения установленного порядка содержания в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа органов управления образованием и центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел к несовершеннолетним могут применяться меры взыскания: *предупреждение; выговор; строгий выговор.* К несовершеннолетним, находящимся в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа органов управления образованием, могут также применяться меры взыскания: *сообщение родителям или иным законным представителям; исключение из специального учебно-воспитательного учреждения открытого типа органа управления образованием на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту нахождения указанного учреждения.*

Здесь важно иметь в виду, что при реализации данных мер наказательно-воспитательного воздействия законодателем предусматривается «двойная» защита несовершеннолетних от необоснованного, неправомерного и незаконного принуждения, поскольку:

– с одной стороны, при реализации любого государственного принудительного воздействия должны реализовываться общеправовые принципы и гарантии (например, принципы законности, гласности, уважения чести и достоинства, и др.),

– с другой – в специальных актах, например рассматриваемом законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», установлены дополнительные, детализирующие и учитывающие специфику несовершеннолетних субъектов ответственности гарантии. Так, ст. 8.1. этого акта закрепляет, что по отношению к несовершеннолетним не допускаются:

– применение физического и психического насилия;

– применение мер воздействия без учета возраста несовершеннолетних;

– применение мер, носящих антипедагогический характер, унижающих человеческое достоинство;

– ограничение контактов несовершеннолетних с родителями или иными законными представителями либо лишение несовершеннолетних контактов с родителями или иными законными представителями;

– уменьшение норм питания;

– лишение прогулок.

Еще одна особенность административной ответственности несовершеннолетних заключается в том, что в значительном числе случаев к административной ответственности привлекаются не сами несовершеннолетние

правонарушители (например, при недостижении ими возраста 16 лет или в случае отсутствия у них собственного источника дохода), а их родители (опекуны, попечители). Именно поэтому вопросы административной ответственности несовершеннолетних и родителей должны рассматриваться взаимосвязанно.

Административная ответственность родителей предусмотрена законодательством в связи с совершением подростками таких нарушений правопорядка, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения. В этих случаях административные правонарушения, совершенные несовершеннолетними, рассматриваются и как основания административной ответственности либо применения иных средств государственного принуждения к их родителям, опекунам, попечителям (законным представителям). Например, в соответствии со ст. 32.2. КоАП РФ «Исполнение постановления о наложении административного штрафа» установлено, что *при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.*

Следует сказать и о том, что к институту административной ответственности несовершеннолетних теснейшим образом примыкает институт административной ответственности за правонарушения *с участием* несовершеннолетних и/или ущемлением (нарушением) их прав, свобод и законных интересов. Так, КоАП РФ в Особенной части предусматривает следующие виды составов:

– ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних»;

– ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей»;

– ст. 6.7 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения»;

– и др.

И последнее, что важно отметить, завершая характеристику особенностей административной ответственности несовершеннолетних, – несмотря на то что КоАП РФ не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, он устанавливает особенности при применении к этим специальным субъектам некоторых видов административных наказаний. Например:

– штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ст. 32.2. КоАП РФ);

– административный арест как мера административного наказания к несовершеннолетним не применяется (ст. 3.9. КоАП РФ).



### **Особенности производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних**

Производство по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних лиц является процессуальным основанием привлечения этих лиц или лиц, связанных с данными специальными субъектами, к административной ответственности. Действующее законодательство не предусматривает отдельного порядка рассмотрения такой категории дел, однако имеет ряд норм, определяющих особенности отдельных процедур.

Особенно важно, чтобы при привлечении несовершеннолетних лиц к административной ответственности были выявлены причины и условия, способствующие совершению административного правонарушения. В соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при наличии соответствующих причин и условий должны внести в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер к их устранению. В течение месяца со дня его получения – сообщить о принятых мерах судье, должностному лицу, органу, внесшим представление.

В производстве по делам об административных правонарушениях *несовершеннолетнее лицо может выступать:*

- потерпевшим,
- лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,
- свидетелем.

Для оказания юридической помощи несовершеннолетнему лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему – *представитель*. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, или иное лицо, полномочия которого удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола по делу об административном правонарушении или административного задержания физического лица.

В качестве *законных представителей несовершеннолетнего лица* выступают родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними.

Важная особенность производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних – требование ст. 25.11. КоАП РФ, согласно которому прокурор должен быть извещен о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним. При этом задача прокурора заключается в том, чтобы, вступив в дело, если этого требует защита прав и охраняемых законом инте-

ресов несовершеннолетнего, способствовать вынесению законного или обоснованного постановления (решения) по административному делу, а если этого не произошло, – опротестовать состоявшееся постановление.

К особенностям производства по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних следует отнести и следующие положения КоАП РФ:

– защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, осуществляют их законные представители, которые имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать *обязательным присутствие* законного представителя указанного лица (ст. 25.3);

– об административном задержании несовершеннолетнего в *обязательном порядке* уведомляются его родители или иные законные представители (ст. 27.3);

– вопросы о разъяснении способа и порядка исполнения, отсрочке, расрочке, 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*. Решение по вопросам, названным выше, выносится в виде определения. В случае отсутствия указанных лиц копии определения высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле (ст. 31.8).

***Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в отношении несовершеннолетних***

Правовой основой применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении служат КоАП РФ, в частности глава 27, и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Применительно к несовершеннолетним лицам существенными особенностями обладают:

– процедуры доставления (см., например, приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»),

– процедуры административного задержания (см., например, ст. 27.3 КоАП РФ, Положение об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627).

Применение мер процессуального обеспечения к несовершеннолетним в основном осуществляется на общих основаниях (с определенными оговорками). Однако тот факт, что в отношении категории так называемых «неблагополучных» несовершеннолетних применение мер обеспечения порой является единственной возможностью «включить» их в участие в производство по делу об административном правонарушении и в действительности используется достаточно часто, требует дальнейшего усовершенствования как собственной нормативной основы, так и организации практической реализации совокупности мер процессуального обеспечения по отношению к несовершеннолетним лицам.

### **§ 5. Особенности административной ответственности в судебном порядке**

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судебном порядке занимает центральное место в системе производства по делам об административных правонарушениях. Это обусловлено многими причинами, среди которых:

- существенное расширение компетенции судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях;
- увеличение числа судебных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- серьезные изменения процессуально-правовой регламентации производства по делам об административных правонарушениях и др.

В соответствии с действующим законодательством дела об административных правонарушениях рассматривают *суды общей юрисдикции* (в том числе военные гарнизонные суды), *арбитражные суды* и *мировые суды*.

Разграничение дел по подсудности в основном осуществляется по двум критериям: субъекту правонарушения и объекту правонарушения. Например:

- судьям военных гарнизонных судов подсудны дела, в которых правонарушителями являются военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы;
- судьям арбитражных судов подсудны дела об административных правонарушениях в сфере экономико-производственных интересов (например, ст. 7.24, 14.1, 15.10 КоАП РФ) и совершенные только юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями (исчерпывающий перечень составов содержится в ст. 23.1 КоАП РФ).

Разграничение подсудности между судами общей юрисдикции и мировыми судами осуществляется также и по процессуальному признаку. Дела об административных правонарушениях, которые указаны ч. 1 и ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной

гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы рассматриваются судьями районных судов.

Остальные дела, отнесенные к подведомственности судов, рассматриваются мировыми судьями.

Правовая регламентация административного судопроизводства включает два основных акта – КоАП РФ и АПК РФ. По правилам, установленным процессуальными нормами КоАП РФ, дела рассматривают суды общей юрисдикции (в том числе и военные гарнизонные суды) и мировые судья.

Регламентация административного судопроизводства в арбитражных судах имеет свои особенности, которые закреплены в АПК РФ.

Важной новеллой в производстве по делам об административных правонарушениях является норма о том, что судьи всех видов судов рассматривают дела *единолично*.

Все составы административных правонарушений отнесены законодательством к подсудности судей общей юрисдикции *на основании санкций норм*, предусматривающих возможность реализации к виновному таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке. К числу таких наказаний относятся:

- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7);
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ст. 3.8);
- административный арест (ст. 3.9);
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10) (*исключение*: в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию административное выдворение назначается соответствующими должностными лицами);
- дисквалификация (ст. 3.11);
- административное приостановление деятельности (ст. 3.12) (*исключение*: за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п. 1 (руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, его заместители) и п. 4 (руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной

безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, их заместители) ч. 2 ст. 23.31 КоАП РФ);

– обязательные работы (ст. 3.13);

– административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14).

Несколько иначе решается вопрос с подведомственностью дел об административных правонарушениях арбитражным судам – они правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях, определенные ст. 23.1 КоАП РФ вне зависимости от содержания санкции.

Таким образом, к подведомственности судей отнесены все составы правонарушений, санкции за которые в той или иной степени непосредственно ограничивают права нарушителей, т. е. виновное лицо претерпевает значительные негативные последствия (как организационные, так и материальные и личностные) своего противоправного деяния.

Особенность судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях связана и со *сроками*. В некоторых случаях законодателем установлены исключения из общих правил о сроках производства. Согласно п. 1.1. ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей не более чем на один месяц. О продлении срока судья выносит мотивированное определение.

Сокращенные сроки рассмотрения установлены:

– по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ (пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление этого срока не допускается);

– по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности (должно быть рассмотрено не позднее семи суток 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. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности).

Еще более короткий срок установлен по делам об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение. Такие дела рассматриваются 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 (ч. 4 ст. 29.6). Протокол или

постановление прокурора об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения) (ч. 2 ст. 28.8).

Аналогично решается вопрос о сроках рассмотрения дел об административных правонарушениях и в АПК РФ. В частности, в ст. 205 «Судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности» установлено, что дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются в судебном заседании судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок рассмотрения не установлен КоАП РФ. Продление срока рассмотрения дела возможно не более чем на месяц по ходатайству лиц, участвующих в деле, или в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела арбитражный суд выносит определение.

Особенностями рассмотрения дел об административных правонарушениях в порядке арбитражного судопроизводства являются следующие:

– дела рассматриваются по *общим правилам искового производства, с особенностями*, установленными АПК РФ и КоАП РФ;

– производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании *заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях* и обратившихся с требованием о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

По общему правилу заявление о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. Однако в случае если лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, привлекается за административное правонарушение, совершенное вне места его нахождения или места его жительства, заявление может быть подано в арбитражный суд по месту совершения административного правонарушения.

В заявлении должны быть также указаны:

1) дата и место совершения действий, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении;

2) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол об административном правонарушении;

3) сведения о лице, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении;

4) нормы закона, предусматривающего административную ответственность за действия, послужившие основанием для составления протокола об административном правонарушении;

б) требование заявителя о привлечении к административной ответственности.

К заявлению должны прилагаться:

- протокол об административном правонарушении;
- прилагаемые к протоколу документы;
- уведомление о вручении или иной документ, подтверждающие направление копии заявления лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении.

В процессе рассмотрения дела об административном правонарушении суд выносит:

- постановления (например, о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ));
- определения (например, о приводе в связи с неявкой без уважительной причины 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 (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ));
- представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ).

Яркой спецификой рассмотрения дел об административных правонарушениях в судебном порядке и особенностью, отличающей данное производство от гражданского или уголовного судопроизводства, является отсутствие процессуального требования о ведении протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ такой протокол составляется только при рассмотрении дела коллегиальным органом.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях *по существу* выносятся:

- решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности (ст. 206 АПК РФ);
- постановление судьи по делу об административном правонарушении (ст. 29.10 КоАП РФ).

## **§ 6. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов**

Борьба с правонарушениями в области налогов и сборов является одним из важнейших факторов обеспечения устойчивого развития налоговых поступлений в бюджетную систему страны, важной политической мерой.

Спор между представителями науки административного и финансового права о правовой природе санкций, налагаемых за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, продолжается и в настоящее время. В юридической литературе ряд ученых признают налоговую ответственность или разновидностью финансовой, или самостоятельным видом юридической ответственности. Основная особенность рассматриваемого

вида юридической ответственности заключается в том, что помимо штрафных (карательных) санкций, она предусматривает и праввосстановительные санкции, которые стимулируют исполнение физическими и юридическими лицами обязанностей, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, а также обеспечивают компенсацию ущерба, причиненного государству в результате их противоправного поведения.

Вопрос о правовой природе штрафных санкций, налагаемых налоговыми органами за нарушение норм налогового законодательства, а также о конституционно-правовых принципах и критериях их применения был разрешен Конституционным Судом РФ в постановлениях от 17 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>47</sup>, от 12 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 6 и 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», от 11 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 266 Трудового кодекса РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 КоАП РСФСР, от 15 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе» и законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>48</sup>, от 27 апреля 2001 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Трудового кодекса РФ, а также в определении от 14 декабря 2000 г. по жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчхадзе на нарушение их конституционных прав положениями ст. 6 и 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»<sup>49</sup>, в определении от 5 июля 2001 г. по запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения п. 12 ст. 7 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации»<sup>50</sup>.

Штрафные санкции, применяемые налоговыми органами за нарушение требований норм законодательства, направленного на обеспечение фискальных интересов государства, относятся к мерам взыскания административно-правового характера за административные правонарушения и осуществляются в рамках административной юрисдикции, а потому правосудие по такого рода делам, по смыслу ст. 118 и 126 Конституции РФ, осуществляется посредством административного судопроизводства. В ст. 114 Налогового кодекса РФ налоговая санкция определяется как мера ответственности за совершение налогового правонарушения. В соответствии с п. 2 указанной статьи налоговые санкции устанавливаются и применяются только в виде денежных взысканий – штрафов.

В соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом РФ в названных решениях, различного рода штрафы, взимаемые налоговыми органами с физических лиц за нарушение ими требований налогового законодательства, выходят за рамки налогового обязательства

---

<sup>47</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

<sup>48</sup> Там же. 1999. № 30. Ст. 3988.

<sup>49</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3. Ст. 272.

<sup>50</sup> Там же. № 34. Ст. 3512.



как такового и отличаются от недоимок и налоговой пени. Полномочие же налогового органа, действуя властно обязывающим образом, налагать штрафы за нарушение требований налогового законодательства, означает, что им применяются санкции, по сути являющиеся административно-правовыми, а не уголовно-правовыми или гражданско-правовыми, т. е. имеет место административно-правовая ответственность за налоговые правонарушения. Однако указанные правовые позиции не поддержаны законодателем. В КоАП РФ не кодифицированы нормы об ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Налоговый кодекс Российской Федерации содержат сходные юридические составы правонарушений, различающихся лишь по своей субъектной стороне.

Пункт 34 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» прямо говорит о разграничении налоговой и иной ответственности<sup>51</sup>. Среди признаков, отличающих налоговую ответственность от административной, называются, в частности, различный порядок их нормативного установления, сфера действия, характер санкций, процессуальная форма.

В настоящее время ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах предусматривается в ч. 1 Налогового кодекса, а также в КоАП РФ. Дуализм правовой основы ответственности за нарушения налогового законодательства во многом снял проблемы различной правовой квалификации аналогичных деяний в области налогов и сборов. Но анализ положений КоАП РФ и Налогового кодекса РФ, приведенный ниже, позволяет сделать вывод о неправильном решении анализируемой проблемы. Поскольку единственным критерием, позволяющим разграничить основания применения Налогового кодекса РФ и КоАП РФ, является субъект правонарушения.

Пункт 3 ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Из анализа Налогового кодекса РФ и п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ административная ответственность в области налогов и сборов устанавливается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Классифицируем административные правонарушения в области налогов и сборов в зависимости от объекта посягательства:

1) объект – общественные отношения в области осуществления налогового контроля. В указанной группе выделим следующие правонарушения: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП РФ); нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации (ст. 15.4 КоАП РФ); нарушение сроков представления налоговой декларации (ст. 15.5 КоАП РФ); непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6 КоАП РФ);

<sup>51</sup> Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.

2) объект – общественные отношения в области порядка ведения бухгалтерского учета, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.11 КоАП РФ);

3) объект – общественные отношения в связи с неисполнением банком или иной кредитной организацией обязанностей, установленных для них законодательством о налогах и сборах: нарушение порядка открытия счета налогоплательщику (ст. 15.7 КоАП РФ); нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога (сбора), страхового взноса, пеней, штрафа (ст. 15.8 КоАП РФ); неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страхового взноса или налогового агента (ст. 15.9 КоАП РФ);

4) объект – общественные отношения в связи с неуплатой налогов и сборов: неуплата в установленные сроки налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза (ст. 16.22 КоАП РФ).

В качестве непосредственных объектов следует назвать отношения, возникающие между налогоплательщиками и налоговым органом при постановке на учет в налоговом органе, подаче налоговой декларации, предоставлении документов необходимых для осуществления налогового контроля.

1. Проанализируем первую группу административных правонарушений в области налогов и сборов. Объектом анализируемых правонарушений выступают общественные отношения в области осуществления налогового контроля.

Статья 15.3 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе. В соответствии со ст. 83 Налогового кодекса РФ в целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах. В п. 2 ч. 1 ст. 23 Налогового кодекса РФ предусмотрена обязанность налогоплательщика встать на учет в налоговом органе.

Объективную сторону правонарушения образуют действия (бездействия), связанные с нарушением установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.3 КоАП РФ, составляют те же действия, сопряженные с ведением деятельности без постановки на учет.

Субъектами административной ответственности выступают должностные лица. Статьей 116 НК РФ предусмотрена ответственность *налогоплательщиков* за аналогичное правонарушение.

Административным правонарушением является правонарушение, выразившееся в нарушении установленного срока представления в налоговый орган информации об открытии или закрытии счета в банке или иной кредитной организации.

Административная ответственность устанавливается за нарушение сроков представления налоговой декларации, расчета по страховым взносам. В соответствии со ст. 80 Налогового кодекса РФ налоговая декларация как документ налоговой отчетности представляет собой письменное заявле-

ние налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и (или) другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога. Декларация представляется в установленные законодательством о налогах и сборах сроки, определяемые отдельно по каждому налогу. Нарушение указанных сроков составляет объективную сторону административного правонарушения.

Субъектом рассматриваемого правонарушения является руководитель организации – налогоплательщика. При этом организация как юридическое лицо, а также налогоплательщики – физические лица и индивидуальные предприниматели за нарушение сроков подачи налоговой декларации несут ответственность в соответствии со ст. 119 Налогового кодекса РФ.

Статья 15.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в иных формах. Объективная сторона рассматриваемого правонарушения состоит в непредставлении в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы, таможенные органы оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде.

Часть 2 ст. 15.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации либо дипломатического представительства или консульского учреждения либо нотариусом предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах сроков представления (сообщения) сведений в налоговые органы, связанных с учетом организаций и физических лиц, либо представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде

Субъектами данного правонарушения являются физические лица и должностные лица.

2. Статья 15.11 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности. Под грубым нарушением понимается:

занижение сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10 процентов вследствие искажения данных бухгалтерского учета;

искажение любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 процентов.

Должностные лица освобождаются от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные рассматриваемой статьей, в следующих случаях:

представление уточненной налоговой декларации (расчета) и уплата на основании такой налоговой декларации (расчета) неуплаченных сумм налогов и сборов, а также соответствующих пеней с соблюдением условий, предусмотренных п. 3–4 и 6 ст. 81 Налогового кодекса РФ;

исправление ошибки в установленном порядке (включая представление пересмотренной бухгалтерской отчетности) до утверждения бухгалтерской отчетности в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

3. Статья 15.7 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение порядка открытия счета налогоплательщику. Объективная сторона правонарушения связана с обязанностью банков открывать счета организациям и индивидуальным предпринимателям только при предъявлении ими свидетельства о постановке на учет в налоговом органе и состоит в открытии счета без предъявления такого свидетельства.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.8 КоАП РФ, состоит в бездействии банка или иной кредитной организации, выражающимся в неисполнении в установленный Налоговым кодексом РФ срок поручения налогоплательщика, налогового агента либо в неисполнении инкассового поручения уполномоченного налогового, таможенного органа о перечислении сумм налога или сбора, пеней, штрафов в соответствующий бюджет. Субъектом этого правонарушения является должностное лицо.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.9 КоАП РФ, выражается в осуществлении банком или иной кредитной организацией расходных операций, не связанных с исполнением обязанностей по уплате налога (сбора), страхового взноса либо иного платежного поручения, имеющего в соответствии с законодательством Российской Федерации преимущество в очередности исполнения перед платежами в бюджет, по счетам налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента, сборщика налогов и (или) сборов или иных лиц при наличии у банка или иной кредитной организации решения налогового органа, таможенного органа о приостановлении операций по таким счетам.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 16.22 КоАП РФ, выражается в бездействии – неуплате налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, при наличии реальной возможности их уплаты в установленные сроки.

Таким образом, рассмотренные административные правонарушения и налоговые правонарушения имеют объектом посягательства отношения, складывающиеся в процессе осуществления налогового контроля. Последнее, в свою очередь, носят ярко выраженный организационный характер, что сближает их с отношениями, составляющими предмет административного права.

На основании изложенного федеральный законодатель должен предусмотреть ответственность за нарушение порядка осуществления налогового контроля в соответствующей главе КоАП РФ, обеспечивая системность в

правовой охране рассматриваемой сферы общественных отношений. Это позволит установить единую правовую основу ответственности организаций и их должностных лиц за нарушения налогового законодательства, обеспечивающую четкую регламентацию процедуры назначения мер государственного принуждения.

Для административных правонарушений в области налогов и сборов установлен специальный срок давности привлечения к административной ответственности. В соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящихся правонарушениях – со дня обнаружения правонарушений.

Для административных правонарушений в области налогов и сборов характерен специальный субъект административной ответственности – должностное лицо. Из анализа примечания к ст. 15.3 КоАП РФ под должностными лицами понимаются все лица, указанные в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Протоколы об административных правонарушениях в области налогов и сборов составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях: должностными лицами налоговых органов, органов внутренних дел, таможенных органов, органов, осуществляющих государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей. Административные правонарушения в области налогов и сборов, как правило, выявляются по материалам выездной налоговой проверки, проводимой в соответствии с Налоговым кодексом РФ. В соответствии с ч. 15 ст. 101 Налогового кодекса РФ по выявленным налоговым органом нарушениям, за которые налогоплательщики – физические лица или должностные лица налогоплательщиков-организаций подлежат привлечению к административной ответственности, уполномоченное должностное лицо налогового органа, проводившее проверку, составляет протокол об административном правонарушении. Рассмотрение дел об этих правонарушениях и применение административных наказаний в отношении физических лиц и должностных лиц организаций, виновных в их совершении, производится в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ в случаях, если после выявления административного правонарушения в области налогов и сборов осуществляются экспертиза и иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы по делам об административных правонарушениях.

## **§ 7. Особенности административной ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)**

Административная ответственность наступает за нарушение таможенных правил.

Нарушение таможенных правил – это нарушение норм права Евразийского экономического союза, регулирующих таможенные правоотношения, а также законодательства РФ о таможенном деле и иных правовых актов Российской Федерации в области таможенного дела.

Нарушения таможенных правил посягают на таможенно-правовые отношения, возникающие в связи и по поводу перемещения товаров через таможенную границу. Таким образом, административная ответственность в данном случае наступает за нарушение требований норм таможенного права.

Одним из признаков административной ответственности является то, что она может устанавливаться КоАП РФ и законодательными актами представительных органов государственной власти субъектов РФ. Особенность административной ответственности в области таможенного дела заключается в том, что она устанавливается только КоАП РФ, поскольку согласно ст. 71 Конституции РФ таможенное регулирование относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Административная ответственность за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) регламентируется главой 16 КоАП РФ, содержащей 24 вида составов нарушений (ст. 16.1–16.24).

Важной особенностью применения норм главы 16 КоАП РФ является то, что многие термины, используемые здесь, имеют узкоспециальное значение и могут существенно отличаться от общепринятого употребления слов в живой обиходной речи. Определения этих терминов содержатся в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Договор о ЕАЭС), который заключили Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация, Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. (ТК ТС), а в дальнейшем будут содержаться в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г., при условии его ратификации государствами–членами ЕАЭС, вступает в силу с 1 января 2018 г.), а также в Федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Например, предметом нарушений таможенных правил, как правило, является конкретный товар, перемещаемый через таможенную границу. «Товар» в русском языке — продукт труда, изготовленный для обмена, продажи, то, что является предметом торговли, но в соответствии со ст. 4 ТК ТС (подп. 35 п. 1) товар – любое движимое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в том числе носители информации, валюта государств – членов Таможенного союза, ценные бумаги и (или) валютные ценности, до-

рожные чеки, электрическая и иные виды энергии, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу. В ТК ЕАЭС (подп. 45 п. 1 ст. 2) «товар» – любое движимое имущество, в том числе валюта государств-членов, ценные бумаги и (или) валютные ценности, дорожные чеки, электрическая энергия, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу.

Или другой пример. Статья 16.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за представление недействительных документов для выпуска товаров до подачи таможенной декларации. Под выпуском товаров в обыденной речи понимают производство какой-либо продукции; в таможенном законодательстве этот термин имеет особое, специальное значение. Выпуск товаров – действие таможенных органов, разрешающее заинтересованным лицам использовать товары в соответствии с условиями заявленной таможенной процедуры или условиями, установленными для отдельных категорий товаров, не подлежащих согласно Таможенному кодексу помещению под таможенные процедуры (подп. 5 п. 1 ст. 4 ТК ТС). В соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС «выпуск товаров» – действие таможенного органа, после совершения которого заинтересованные лица вправе использовать товары в соответствии с заявленной таможенной процедурой или в порядке и на условиях, которые установлены в отношении отдельных категорий товаров, не подлежащих в соответствии с Кодексом помещению под таможенные процедуры. При этом, если в русском языке «процедура» означает официальный порядок действий, обсуждения чего-либо, то в ТК ТС таможенная процедура – совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами (подп. 26 п. 1 ст. 4). В ТК ЕАЭС (подп. 34 п. 1 ст. 2) «таможенная процедура» – совокупность норм, определяющих для целей таможенного регулирования условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами. К видам таможенных процедур относятся: выпуск для внутреннего потребления, экспорт, таможенный транзит, таможенный склад, переработка на таможенной территории, переработка вне таможенной территории, переработка для внутреннего потребления, свободная таможенная зона, свободный склад, временный ввоз (допуск), временный вывоз, реимпорт, ре-экспорт, беспошлинная торговля, уничтожение, отказ в пользу государства, специальная таможенная процедура.

Следует также учитывать, что ряд терминов ТК ТС до вступления в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза используются в значениях, установленных ст. 101 Договора о Евразийском экономическом союзе. Например: «единая таможенная территория таможенного союза (таможенная территория таможенного союза)» – таможенная территория Союза; «Комиссия таможенного союза» – Евразийская экономическая комиссия; «таможенная граница таможенного союза (таможенная граница)» – таможенная граница Евразийского экономического союза; «товар таможенного союза» – товар Евразийского экономического союза.

Две первых статьи главы 16 КоАП РФ предусматривают ответственность за так называемые контрабандные правонарушения. Но сам термин «контрабанда» (ит. *contrabando* от *contra* – «против» и *bando* – «правительственный указ, предписание») в тексте КоАП РФ не используется.

Фактически речь идет о незаконном перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза – перемещении товаров через таможенную границу вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недостоверным декларированием или недекларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации, равно как и покушение на такое перемещение (подп. 19 п. 1 ст. 4 ТК ТС). В ТК ЕАЭС (подп. 25 п. 1 ст. 2) «незаконное перемещение товаров через таможенную границу Союза» – перемещение товаров через таможенную границу Союза вне мест, через которые в соответствии со ст. 10 Кодекса должно или может осуществляться перемещение товаров через таможенную границу Союза, или вне времени работы таможенных органов, находящихся в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недостоверным таможенным декларированием или недекларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах, и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации. Соответственно, ст. 16.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки, а ст. 16.2 – за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров.

Другие нарушения таможенных правил могут быть классифицированы в соответствии с объектом посягательства:

- нарушения таможенных правил, посягающие на порядок совершения таможенных операций (например, ст. 16.3 – несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Евразийского экономического союза или из Российской Федерации; ст. 16.7 – представление недействительных документов при совершении таможенных операций; ст. 16.12 – несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений; ст. 16.14 – нарушение порядка помещения товаров на хранение, порядка их хранения либо порядка совершения с ними операций; ст. 16.16 – нарушение сроков временного хранения товаров; ст. 16.24 – незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами);
- нарушения правил таможенного контроля (например, ст. 16.5 – нарушение режима зоны таможенного контроля; ст. 16.8 – причаливание к находящимся под таможенным контролем водному судну или другим плавучим средствам);



– нарушения таможенных правил, посягающие на порядок применения таможенных процедур (ст. 16.10 – несоблюдение порядка таможенного транзита; ст. 16.19 – несоблюдение таможенной процедуры);

– нарушения таможенных правил, посягающие на порядок пользования или распоряжения товарами (ст. 16.20 – незаконные пользование или распоряжение условно выпущенными товарами либо арестованными товарами; ст. 16.21 – незаконные пользование товарами, их приобретение, хранение либо транспортировка);

– нарушения порядка уплаты таможенных платежей (ст. 16.22 – нарушение сроков уплаты таможенных платежей).

Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. В главе 16 КоАП РФ в качестве субъектов называются граждане, должностные лица и юридические лица. Граждане – физические лица, в таможенных правоотношениях чаще всего выступают в качестве лиц перемещающих через таможенную границу товары для личного пользования. Ряд статей главы 16 КоАП РФ распространяются только на физических лиц: ст. 16.4 – недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов; ст. 16.18 – невывоз либо неосуществление обратного ввоза товаров и (или) транспортных средств физическими лицами; ч. 2 ст. 16.24 – незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами.

Ответственность физических лиц наступает при нарушении норм таможенного законодательства Таможенного союза, прежде всего, главы 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, регламентирующей особенности перемещения товаров для личного пользования, Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском от 18 июня 2010 г., Договора о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 5 июля 2010 г. В ТК ЕАЭС порядок перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов закреплён в тексте самого Кодекса, в главе 37 «Особенности порядка и условий перемещения через таможенную границу Союза товаров для личного пользования». После вступления в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза Договор от 5 июля 2010 г. прекратит действие. Порядок перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу будет регламентироваться, помимо ТК ЕАЭС, решениями Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), и Соглашение от 18 июня 2010 г. прекратит действие с даты вступления в силу соответствующего решения ЕЭК.

В таможенных правоотношениях физические лица могут быть и участниками внешнеторговой деятельности, если они зарегистрированы в соответствии с законодательством в качестве индивидуальных предпринимателей. В связи с этим примечание к ст. 16.1 КоАП РФ закрепляет, что за административные правонарушения, предусмотренные главой 16 КоАП РФ, лица,

осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

Только для должностных лиц и юридических лиц наступает ответственность по ч. 1 и 2 ст. 16.12 – несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений; ст. 16.17 – представление недействительных документов для выпуска товаров до подачи таможенной декларации; ст. 16.21 – незаконное пользование товарами, их приобретение, хранение либо транспортировка; ч. 2 и 3 ст. 16.23 – незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела.

Юридические лица в таможенных правоотношениях могут выступать в качестве участников внешнеэкономической деятельности (участников внешнеторговой деятельности), занимающихся ввозом и вывозом товаров, их перемещением через таможенную границу Евразийского экономического союза, а также в качестве лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. В соответствии с главой 3 ТК ТС (раздел 8 ТК ЕАЭС) и главой 5 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» деятельность в сфере таможенного дела осуществляют: таможенный представитель, совершающий от имени и по поручению декларанта или иных заинтересованных лиц таможенные операции; таможенный перевозчик, осуществляющий перевозку товаров, находящихся под таможенным контролем, по таможенной территории; владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, которые осуществляют хранение товаров, находящихся под таможенным контролем; владелец магазина беспошлинной торговли, осуществляющий хранение и реализацию в розницу товаров, помещенных под таможенную процедуру беспошлинной торговли, физическим лицам, выезжающим с таможенной территории. В соответствии с главой 59 ТК ЕАЭС деятельность в сфере таможенного дела осуществляет также владелец свободного склада, который осуществляет размещение и использование на свободном складе товаров, помещенных под таможенную процедуру свободного склада. По ст. 16.23 КоАП РФ ответственность наступает и у уполномоченного экономического оператора. Им может быть юридическое лицо, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляющее ввоз товаров в Россию и вывоз товаров из России, включенное в реестр уполномоченных экономических операторов. Условия включения в реестр регламентируются ТК ТС (ТК ЕАЭС) и Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Мерой административной ответственности является административное наказание. За совершение административных правонарушений в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) могут применяться следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Предупреждение в качестве административного наказания предусматривается одиннадцатью статьями главы 16 КоАП РФ. Как правило, это составы нарушений, не представляющие большой общественной опасности для

экономических интересов Российской Федерации. Например, предупреждение может применяться за нарушение режима зоны таможенного контроля (ст. 16.5); несоблюдение порядка таможенного транзита (ст. 16.10); непредставление в установленный таможенным органом срок документов и сведений, необходимых для проведения таможенного контроля (ч. 3 ст. 16.12); непредставление в таможенный орган отчетности (ст. 16.15).

Административный штраф в качестве наказания предусмотрен всеми статьями главы 16 КоАП РФ, является денежным взысканием и выражается в рублях, а в некоторых случаях – в величине, кратной стоимости товаров, явившихся предметами административного правонарушения. Например, ч. 2 ст. 16.1 устанавливает административный штраф на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до трехкратного размера стоимости товаров, сокрытых от таможенного контроля; в ч. 1 ст. 16.2 штраф – в размере от одной второй до двукратного размера стоимости товаров, явившихся предметами административного правонарушения. Размер штрафа может выражаться также в величине, кратной сумме неуплаченных и подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов. Так, ч. 2 ст. 16.2 предусматривает административный штраф на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до двукратной суммы подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов.

Предупреждение и административный штраф устанавливаются и применяются только в качестве основных административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Например, сокрытие товаров от таможенного контроля путем использования тайников или иных способов, затрудняющих обнаружение товаров, либо путем придания одним товарам вида других при перемещении их через таможенную границу Таможенного союза (ч. 2 ст. 16.1) влечет не только наложение административного штрафа на граждан и юридических лиц, но и конфискацию товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой и конфискацию товаров и (или) транспортных средств, явившихся орудиями совершения административного правонарушения, либо конфискацию предметов административного правонарушения. В соответствии со ст. 16.4 КоАП РФ недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и подлежащих письменному декларированию, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной второй до двукратной незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов либо конфискацию предмета правонарушения. Конфискацию как вид административного наказания предусматривает половина статей главы 16 КоАП РФ. Поскольку в соответствии со ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, конфискация назначается судьей.

Административная ответственность применяется судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Процессуальной формой применения административной ответственности выступает производство по делам об административных правонарушениях. В рамках производства протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных главой 16 КоАП РФ, составляются должностными лицами таможенных органов в пределах компетенции соответствующего органа.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2, 16.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, рассматривает таможенный орган; дела по ч. 2 ст. 16.1 рассматривают судьи.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 16.1, ст. 16.2, ст. 16.3, ст. 16.4, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.9, ст. 16.16, ч. 1 ст. 16.18, ч. 1–3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21, ч. 2 ст. 16.24 рассматриваются судьями в случаях, когда орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьи.