

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Ж.А. Бикситова

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Рекомендовано Ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программе высшего профессионального образования по направлению подготовки 030500.62 Юриспруденция

Оренбург
2012

УДК 342.9 (075.8)
ББК 67.401.041 я 73
Б 60

Рецензент – доцент, кандидат юридических наук И.А. Воронина

Бикситова, Ж.А.
Б 60 Административная ответственность: учебное пособие /
 Ж.А. Бикситова; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2012. –
 151 с.
 ISBN

Учебное пособие посвящено актуальным проблемам административной ответственности в Российской Федерации. В работе использованы наиболее интересные и актуальные публикации в области административной ответственности, а также труды известных ученых-административистов.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программе высшего профессионального образования по направлению подготовки 030500.62 Юриспруденция (квалификация (степень) «Бакалавр») государственного-правового профиля всех форм обучения.

Б 1203020200

УДК 342.9 (075.8)
ББК 67 .401.041 я 73

ISBN

© Бикситова Ж.А., 2012
© ОГУ, 2012

Содержание

Введение	4
1 Правовые основы административной ответственности	5
1.1 Понятие и признаки юридической ответственности	5
1.2 Основания, принципы и значение юридической ответственности.....	13
1.3 Понятие и признаки административной ответственности	18
1.4 Особенности административной ответственности	22
1.5 Проблемы совершенствования административного законодательства ...	27
2 Административные правонарушения в Российской Федерации	30
2.1 Понятие административного правонарушения	30
2.2 Юридический состав административного правонарушения	33
2.3 Виды административных правонарушений	38
3 Понятие и виды административных наказаний.....	42
3.1 Цели и значение административных наказаний	42
3.2 Классификация административных наказаний	45
3.3 Порядок наложения административных наказаний.....	69
3.4 Эффективность наложения административных наказаний	76
4 Субъекты административного права	81
4.1 Статус субъекта административного права	81
4.2 Правосубъектность как важнейшая часть правового статуса субъекта административного права	88
4.3 Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации.....	93
4.4 Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства	97
5 Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях	99
5.1 Понятие и особенности производства по делам об административных правонарушениях	99
5.2 Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях	104
5.3 Система принципов в производстве по делам об административных правонарушениях	112
5.4 Лица, участвующие в производстве по делам об административных правонарушениях	129
5.5 Стадии административного производства по делам об административных правонарушениях	134
6 Правовые вопросы реформирования административного законодательства.....	145
7 Список использованных источников.....	150

Введение

Признание Российской Федерации правовым государством, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью в нормах Конституции РФ указывают на приоритетное направление правовой политики в целом. Правовое государство строится на совокупности принципов, основными из которых являются законность, демократизм и, что не менее важно, взаимная ответственность государства и личности.

Основными задачами законодательства об административной ответственности являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений. Эти задачи призваны реализовывать нормы, установленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и аналогичными законами субъектов Российской Федерации.

Внимание, уделяемое в настоящее время административной ответственности, вполне обоснованно: административные правонарушения - самые распространенные из всех видов правонарушений, и уже в силу этого борьба с ними приобретает первостепенное значение.

Социальная актуальность и направленность борьбы с административными правонарушениями заключается не только в том, что они распространяются на права граждан, охрану окружающей природной среды и природопользования, дорожное движение, общественный порядок и общественную безопасность и т.д.

Административная ответственность выполняет большую профилактическую роль в предупреждении преступлений, поскольку объект посягательства во многих административных правонарушениях и уголовных преступлениях один и тот же: права и свободы граждан, собственность, общественный порядок, порядок управления и другие административно-правовые отношения.

Особенность административной ответственности состоит в том, что исключительно широк правовой аспект регулируемых общественных отношений. Административное принуждение и административная ответственность предназначены для защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, 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 от административных правонарушений.

Целью настоящего учебного пособия является комплексный анализ правового регулирования административной ответственности в Российской Федерации.

1 Правовые основы административной ответственности

1.1 Понятие и признаки юридической ответственности

"Ответственность – обязанность, необходимость давать отчет в своих действиях, поступках и т.п. и отвечать за их возможные последствия, за результат чего-либо"¹. Но это не юридическое понятие, а «обиходное», как же определяют юридическую ответственность в специализированной литературе?

Наряду с "ответственностью", "юридической ответственностью", в литературе выделяют понятие "социальной ответственности". Социальная ответственность – диалектическая взаимосвязь между личностью и обществом, характеризующаяся взаимными правами и обязанностями по соблюдению предписаний социальных норм, их выполнение, влекущее одобрение, поощрение, а в случаях безответственного поведения, несоответствующего предписаниям этих норм, - обязанность претерпеть неблагоприятные последствия и их претерпевание². Социальная ответственность и юридическая ответственность соотносятся друг к другу как категория рода и вида.

Юридическая ответственность - феномен социальной действительности.

Существуют различные концепции юридической ответственности.

Одни авторы понимают под юридической ответственностью обязанность отвечать (или дать отчет) за свои противоправные действия, другие - обязанность претерпевать определенные лишения. То есть, ответственность определяется через категорию "обязанность".

Как отмечают А.Ф. Черданцев, С.Н. Кожевников, "юридическая обязанность как абстрактная категория юридической науки и практики — это мера должного поведения, обеспеченная государством. Юридическая ответственность как разновидность обязанности, следовательно, — также мера должного поведения субъектов, принудительно обеспеченная". И также: "Юридическая ответственность есть разновидность обязанности, наступающей при наличии определенных деяний или их результатов, отрицательно оцениваемых законодателем и очерченных в нормах права. Такая обязанность выступает как мера определенных неблагоприятных для субъекта лишений, ограничений личного и имущественного характера"³.

С.Н. Братусь в своих трудах отмечал, что юридическая ответственность - это та же обязанность, но принудительно исполняемая. В

¹ Большой словарь русского языка. Т. II. – М.: Русский язык, 1986. – С.421.

² Липинский, Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р.Л. Хачаурова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С.9.

³ Черданцев, А.Ф., Кожевников, С. Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. - 1976. - № 5. - С.40.

своих рассуждениях он приходит к выводу, что по своему характеру общая обязанность всех и каждого удерживаться от причинения имущественного вреда другому лицу приравнивается к обязанности не совершать правонарушения. В случае нарушения этой обязанности возникает другая, уже не пассивная, а активная обязанность возместить ущерб конкретному лицу - потерпевшему, восстановить нарушенное равновесие, привести имущественное положение потерпевшего в такое состояние, в каком оно находилось до нарушения права.

Добровольное исполнение этой обязанности способствует прекращению возникшего правоотношения. Если исполнения не произойдет, то эта обязанность реализуется принудительным способом¹.

В современном правопонимании, трактовка ответственности как обязанности представляется неудачной. Исходя из такой трактовки, пришлось бы признать, что правовая ответственность существует и тогда, когда правонарушитель не установлен или если он избегает применения к нему санкций и не претерпевает никаких лишений за свое противоправное поведение. При таком понимании ответственности ее суть ставится в зависимость от применения принудительных мер воздействия, что создает неверное представление, будто без наказания нет ответственности.

Другие исследователи определяют юридическую ответственность как — реализацию санкций². Однако, данное определение верно только для имущественной ответственности, где соответствующие обязанности правонарушителя возникают (на основе санкций) из факта правонарушения и могут быть выполнены добровольно. Но оно не подходит для уголовной, административной, дисциплинарной ответственности, где применению санкции (и тем более ее реализации) предшествует официальное обвинение определенного лица в совершении правонарушения и исследование обстоятельств дела уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами.

Определяли юридическую ответственность и как применение или возложение мер государственно-принудительного характера также — сами меры государственного принуждения или реакцию государства на нарушение правовых норм, то есть на совершение правонарушения³. Правовая ответственность имеет внешний по отношению к правонарушителю государственно-принудительный характер.

По мнению О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородского, она есть мера принуждения к соблюдению норм права, применяемая органами государства к тем, кем эти нормы нарушаются; юридические последствия, не связанные с мерами государственного принуждения, нельзя относить к области правовой ответственности. Между тем, сторонники данной точки зрения упускают из

¹ Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М.: Юрист, 1976. – С. 88.

² Самощенко, И. С., Фарукшин, М. Х. Ответственность по советскому законодательству. - М.: Юридическая литература, 1971. - С.54.

³ Иоффе, О.С., Шаргородский, М.Д. Вопросы теории права. - М., 1961. - С.318.

внимания, что юридическая ответственность и государственное принуждение — разные по объему понятия. Кроме того, слово «мера» затрудняет дифференциацию ответственности как таковой и ее видов, также называемых мерами. Более того, ведь наказание в свою очередь определяется как государственное принуждение. Получается, что ответственность и наказание — одно и то же. Подобное отождествление недопустимо¹.

Также характеризуя вышеуказанную точку зрения на понятие и содержание юридической ответственности, необходимо отметить, что она (как и большинство иных точек зрения) была высказана в советский период государства и права - в начале 60-ти десятых годов, в различных отраслях права, в том числе и в гражданском праве доминировали интересы государства, включая и пониженную его ответственность в самых различных правоотношениях по сравнению с гражданами и структурами иной формы собственности. Да, собственно и вплоть до распада Союза ССР почти все было "государственным", а какая-либо частная собственность, как таковая, носила уродливый характер (человек мог иметь один дом, одну квартиру, одну машину и т.д.). Именно по указанной причине, то есть, приоритете государственных интересов и заложен "государственно-принудительный" взгляд ученых-правоведов на само понятие "ответственность".

Еще одна группа исследователей определяет юридическую ответственность как способность субъекта отдавать отчет за свое противоправное деяние и претерпевать меры принудительного воздействия, иначе: "юридическая ответственность есть необходимость держать ответ за неисполнение правовой обязанности, существовавшей в том же правоотношении или вне его; необходимость, которая возникает и прекращается вследствие наступления определенных юридических фактов"².

Как верно подчеркнул В.А. Тархов, рассуждая об определении юридической ответственности – "основной недостаток большинства определений — их односторонность, невозможность охвата ими различных случаев ответственности во всех отраслях права, что необходимо для общетеоретических определений"³. М.Н. Марченко в этой связи подчеркивает: "тревогу вызывает не столько обилие точек зрения и определений ответственности, сколько умозрительность ряда из них, уход от изучения права, его принципов, практики осуществления к схоластическому теоретизированию".

При столкновении с проблематикой и дискуссиями в определении юридической ответственности, может возникнуть логичный вопрос: стоит ли вообще рассматривать собирательную, единую категорию "юридическая

¹ Тархов, В.А. Понятие юридической ответственности // Правоведение. - 1973. - № 2. - С.36.

² Там же. – С.37.

³ Там же. - С.39.

ответственность"? Быть может достаточно рассмотреть отраслевые виды юридической ответственности, и, тем самым, избавиться от теоретических проблем?

Ответ на поставленный вопрос – однозначный – Да. Дело в том, что "существует тесная связь разных аспектов и подвидов юридической ответственности, что послужило одним из аргументов для подтверждения необходимости рассматривать ответственность как единую категорию"¹.

В науке общепризнанно, что "ответственность - есть разновидность юридических последствий, наступающих при наличии определенных фактов, что это форма воздействия норм права на общественные отношения"².

Особенностью юридической ответственности является то, что она наступает лишь в результате нарушения правовых норм. Следовательно, юридическая ответственность как определенное социальное явление возможна лишь при условии регулирования поведения людей с помощью правовых норм.

В связи с вышесказанным, необходимо выделить еще один ключевой "источник" в определении понятия ответственности – законодательство Российской Федерации. Именно четкое представление о том, какое понятие обозначает сам законодатель тем или иным термином в различных нормативных актах, в каком значении указанный термин употребляется в языке юридической практики, и является ключом в его определении.

Если обратиться к языку права, то можно увидеть, что в нормативных актах под термином "юридическая ответственность" подразумевается обязанность субъекта к определенным действиям, поведению: нести лишения имущественного характера (уплата штрафа, конфискация, возмещение причиненного ущерба), личного характера (лишение свободы, обязанность претерпевать лишения, связанные с ущербом социальному престижу).

Из анализа нормативных актов следует, что наступление ответственности как разновидности юридических последствий нормы права связывают лишь с определенными юридическими фактами, отрицательно оцениваемыми правом (неисполнением обязанностей, нарушением запретов, субъективных прав).

Как было уже подчеркнуто, в настоящее время существует множество разработок, посвященных юридической ответственности. Одним из результатов поиска определения юридической ответственности стала идея так называемой "правовой позитивной ответственности", под которой понимается не ответственность лица, совершившего правонарушение, а наоборот, правомерное поведение лица, не совершающего правонарушений, а точнее "способность человека предвидеть результаты своей деятельности и определять ее исходя из того, какую пользу или вред она принесет

¹ Прокопович, Г. Юридическая ответственность в российском праве: Теоретический аспект: автореферат диссертации. – М., 2003. – С.23.

² Черданцев, А.Ф., Кожевников.ю С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. – 1996. - № 5. – С.42.

обществу", как "осознание своего долга перед обществом и государством"¹. Таким образом, ответственность означает осознание лицом своих обязанностей и способность отвечать за свои поступки.

Впрочем, в современной юридической литературе, теория "позитивной ответственности" подвергнута критике. Как отмечает К.Нам, "нет сомнения в том, что подобные концепции "позитивной ответственности" в советской литературе были продуктом системы социалистического хозяйства и коммунистической идеологии. С развитием рыночной экономики, с установлением частноправовой основы гражданского общества высказывания о "позитивной" ответственности в том виде, в каком они звучали, фактически теряют смысл.

Подтверждением служит зарубежное право, которому несвойственна позитивная ответственность. Хотя определенный смысл, лежащий в идее такой ответственности, все-таки имеется. И что касается гражданско-правовых, торговых, коммерческих отношений, то этот смысл, как показывает зарубежная и международная коммерческая практика, прекрасно реализуется через принципы добросовестности и честной деловой практики"².

В современной учебной юридической литературе юридическая ответственность определяется, преимущественно, следующим образом - это "применение к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер государственного принуждения в установленном для этого процессуальном порядке"³.

В новейшей юридической литературе звучат такие определения: Юридическая ответственность - это правовое явление, рассматриваемое в динамике, имеющее своей сутью взаимосвязь диспозиции и санкции правовой нормы, позитивной ответственности, мер государственного принуждения, обеспечивающих должное поведение физических лиц и ответственность юридических лиц⁴.

В юридической литературе дается и такое определение: юридическая ответственность – это юридическая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение,

¹ Базылев, Т. Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. - 1979. - № 4. - С.40 - 46.

² Нам, К. Ответственность за нарушение обязательств: теория и законодательство // Хозяйство и право. – 2002. - № 4. – С.18.

³ Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. - М.: Издательство "Зерцало", 2004. (Классический университетский учебник). – С.167.

⁴ Прокопович, Г. Юридическая ответственность в российском праве: Теоретический аспект: автореферат диссертации. – М., 2003. – С.96.

ограничение прав материального, правового или личного характера и их реализация¹.

Итак, какое же из представленных определений наиболее точно характеризует юридическую ответственность?

Обобщая все вышесказанное, считаю необходимым, дать следующее определение юридической ответственности - это обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения — обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или личного неимущественного характера и их реализация.

Как самостоятельный и необходимый элемент механизма правового регулирования юридическая ответственность характеризуется тремя специфическими признаками:

- 1) представляет собой вид государственного принуждения;
- 2) единственным основанием применения ответственности выступает правонарушение;
- 3) выражается в применении негативных, отрицательных мер к лицу, совершившему правонарушение.

Юридическая ответственность как вид государственного принуждения характеризуется тем, что таким способом приводится в действие санкция нарушенной нормы права. Негативные последствия нарушения нормы права не возникают само собой, автоматически. Редко какой правонарушитель уподобляется унтер-офицерской вдове, «которая сама себя высекла».

Перевод санкции из сферы долженствования в сферу практической деятельности осуществляется государственными органами путем применения к правонарушителю одной из мер, предусмотренных санкцией нарушенной нормы.

Государство предписывает правонарушителю действовать определенным образом и принуждает его исполнить предписанное реально. Воля и желание правонарушителя в данном случае не имеют никакого значения. В случае отказа правонарушителя добровольно исполнить предписанное, требуемое поведение будет обеспечено соответствующими государственными органами².

Так, лицу, совершившему административное или гражданское правонарушение, дается возможность добровольно исполнить меру государственного принуждения – заплатить штраф, возместить ущерб кредиторам, исполнить надлежащим образом обязательства по договору. Однако, если такие действия не будут совершены к определенному сроку, то принудительные меры будут проведены судебным исполнителем, или иным

¹ Липинский, Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р.Л. Хачаурова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. - С.15.

² Сырых, В.М. Теория государства и права. – М.: издательство «Былина», 1998. – С.179.

органом. Уголовное наказание чаще всего осуществляется мерами государственного принуждения с момента вынесения приговора.

Юридическая ответственность является государственным принуждением, однако, далеко не всякая принудительная мера государства является юридической ответственностью.

В механизме правового регулирования властно-организованная сила государства проявляется по самому широкому кругу отношений в целях подавления отрицательных волевых устремлений отдельных лиц, обеспечения потребностей общества, государства или населения в материальных благах при наличии экстремальных ситуаций и по другим основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

В числе мер государственного принуждения, не связанных с реализацией юридической ответственности, можно назвать следующие:

- реквизицию имущества, изымаемого у собственников по решению государственных органов в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер;

- меры, проводимые в профилактических, предупредительных целях (проверка документов у водителей транспортных средств, надзор за состоянием противопожарной безопасности на предприятиях, в организациях и учреждениях, санитарно-эпидемиологический, таможенный надзор, ограничение движения транспортных средств и пешеходов в связи с проведением каких-либо массовых мероприятий);

- принудительные меры применяемые в целях пресечения противоправных деяний и их вредных последствий (административное задержание правонарушителя, принудительные меры медицинского характера, назначаемые судом к лицам, совершившим противоправные деяния в состоянии невменяемости; истребование собственником имущества у добросовестного приобретателя, который не знал и не мог знать о том, что приобретает имущество у лица, не имеющего права его отчуждать)¹.

Основное отличие юридической ответственности от иных форм государственного принуждения состоит в том, что она применяется за совершенное правонарушение. Ответственность носит ретроспективный характер, поскольку представляет собой реакцию государства на прошлое и только противоправное виновное деяние. Реквизиция, меры предупредительного, профилактического характера проводятся по причинам, не связанным с реакцией государства на правонарушителей и поэтому справедливо не рассматриваются как вид юридической ответственности. Равным образом нельзя рассматривать в качестве юридической ответственности меры принудительного медицинского характера, применяемые к недееспособным лицам, страдающим психическим расстройством. Ибо это противоречило бы основным принципам современного права. Именно

¹ Липинский, Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р.Л. Хачаурова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С.24.

потому, что невменяемые не могут привлекаться к ответственности, уголовное законодательство и предусматривает особый институт государственного принуждения к лицам, которые совершают общественно опасные деяния, но не могут нести ответственность в общем порядке.

Не несет юридической ответственности и добросовестный приобретатель, поведение которого с точки зрения законности является безупречным. Имущество возвращается собственнику в силу приоритетности его прав на имущество перед правами добросовестного приобретателя. Добросовестный приобретатель лишается только имущества, которым он незаконно владел и пользовался. Каких-либо дополнительных, негативных мер к нему не применяется.

Между тем, юридическая ответственность характеризуется не только требованием государства реально исполнить обязанность, но и возложением на правонарушителя дополнительных обязанностей, которых бы он не имел, действуя правомерно.

По мнению Г.П. Прокопович: "Применение ответственности всегда характеризуется отрицательными последствиями для правонарушителя. Такие последствия могут быть психологическими, имущественными или организационно-правовыми"¹.

Психологические меры выражаются в осуждении государством поведения правонарушителя. Отрицательная оценка выражается в признании его виновным в совершении противоправного деяния и определении ему конкретной меры ответственности, которая в ряде случаев может ограничиваться мерами психологического порядка — предупреждением, объявлением замечания или выговора. Негативные последствия выражаются в переживаниях правонарушителем данных мер и самого факта привлечения к юридической ответственности. В то же время его имущественные и иные права остаются неизменными, такими, как они сложились до принятия решения о применении ответственности.

Лишения имущественного плана, которые вынужден претерпевать правонарушитель, могут выражаться в уплате им штрафа, пени, неустойки, отбытии исправительных работ, лишении конфискованного имущества. Организационно-правовые меры сводятся к ограничению прав и свобод правонарушителя. Это, в частности, может быть административный арест, лишение специального права, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы на определенный срок или пожизненно.

Суть юридической ответственности как лишения, ограничения прав и интересов правонарушителей состоит в их штрафном характере. Лицо не имело бы этих последствий, если бы его действия были правомерны. Благодаря применению юридической ответственности правонарушитель не

¹ Прокопович, Г.П. Юридическая ответственность в российском праве: Теоретический аспект: автореферат диссертации. – М., 2003. – С.83.

только ничего не приобретает, а, наоборот, утрачивает большие ценности по сравнению с благом, приобретенным незаконным путем.

Лишения штрафного, карательного порядка, которые вынужден претерпевать правонарушитель, применяются к нему в целях его перевоспитания, развития в его сознании установок на правомерное поведение неукоснительное следование действующим нормам права. И, как показывает практика борьбы с правонарушениями и преступлениями, юридическая ответственность по-прежнему остается наиболее эффективным средством воздействия на правонарушителей. Попытки их исправления мерами общественного воздействия путем передачи на поруки трудовому коллективу не дали ожидаемых результатов, и ныне действующий УК не предусматривает этого способа исправления и перевоспитания правонарушителей.

Юридическая ответственность применяется в рамках специального правоохранительного отношения, которое возникает между компетентным органом государства и правонарушителем. Это отношение носит властно-распорядительный характер.

1.2 Основания, принципы и значение юридической ответственности

Не всякое государственное принуждение и претерпевание лицом отрицательных последствий есть форма юридической ответственности. Например, реквизиция имущества в связи со стихийными бедствиями, таможенный досмотр и т.д. Для того чтобы речь шла о юридической ответственности, необходимо осуждение деяния обществом в качестве правонарушения, то есть деяние должно быть виновным, противоправным, общественно вредным. При решении вопроса о привлечении лица к ответственности определяющее значение имеет наличие в его деяниях состава правонарушения¹.

Состав правонарушения состоит из четырех элементов: объект и субъект правонарушения, объективную и субъективную стороны и только их совместный анализ дает возможность конкретизировать, индивидуализировать правонарушение.

Объектом любого правонарушения являются общественные отношения, регулируемые и охраняемые правом. Правонарушитель своим действием или бездействием нарушает сложившийся и обеспечиваемый правовыми нормами правопорядок, всегда причиняет ущерб субъективным правам граждан. Общественные отношения могут быть имущественными, трудовыми, политическими и другие.

¹ Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. - 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000. – С.186.

Объективная сторона правонарушения характеризует его с внешней стороны, как акт внешнего проявления. Обязательные элементы объективной стороны включают: противоправное деяние, противоправный результат, а также причинную связь между деянием и наступившими последствиями. Факультативными элементами объективной стороны являются: место, время, обстановка. Объективная сторона раскрывает, как подготавливалось, осуществлялось и было ли окончено и какова степень участия в преступлении каждого субъекта преступления, в том случае если в преступлении участвовало несколько лиц.

Субъектом правонарушения признается физическое или юридическое лицо, обладающее деликтоспособностью, т.е. возможностью отвечать за свои собственные деяния, посягающие на установленный правопорядок, существующие общественные отношения.

Для физических лиц деликтоспособность определяется государством с учетом уровня психофизических возможностей личности, исходя из социальной зрелости субъекта, и устанавливается при достижении определенного возраста. Деликтоспособность юридических лиц возникает с момента их образования (государственной регистрации). В уголовном и административном праве субъектами правонарушения могут быть только физические лица, юридические лица признаются субъектами правонарушения в гражданском праве.

Четвертым элементом состава правонарушения является субъективная сторона, которая состоит из мотива, вины и цели. Основной частью субъективной стороны является вина, т.е. сознательно-волевое психическое отношение правонарушителя к совершаемому им деянию и его результатам.

Через сознание и волю субъекта права преломляются все элементы состава правонарушения, вследствие чего оно предстает как воплощение свободного замысла дееспособного лица. Различают две формы вины: умысел и неосторожность.

Умысел может быть прямой или косвенный. Прямым умыслом считается осознание правонарушителем общественно вредного характера совершаемого им деяния, предвидение возможности или неизбежности наступления противоправного результата, а также желание их наступления. Косвенный умысел устанавливается в том случае, если правонарушитель осознавал противоправность своего деяния, предвидел возможность наступления противоправного результата, не желал, но сознательно допускал эти последствия или относился к ним безразлично. Неосторожность выступает в виде противоправной самонадеянности или противоправной небрежности.

Противоправная самонадеянность состоит в осознании правонарушителем вредности своего деяния, предвидении возможности наступления противоправного его результата с легкомысленным расчетом на его предотвращение, полагаясь на самого себя, свои умения, навыки, мастерство и т.п. без достаточных на то оснований. Противоправная

небрежность выражается в том, что правонарушитель не осознает вредности своего деяния, не предвидит возможности наступления противоправного его результата, хотя по всем обстоятельствам дела при условии необходимой внимательности и предусмотрительности мог и должен был его предвидеть. Если лицо не предвидело и не могло предвидеть общественно вредные последствия своих действий, то имеет место случай, или казус, что исключает его квалификацию как правонарушение¹.

Для того чтобы юридическая ответственность не превращалась в свою противоположность, юридическая наука и практика выработали ряд принципов, соблюдая которые государство действует в рамках законности и не переходит той грани, за которой реакция на правонарушение предстает новым правонарушением². Основными принципами юридической ответственности являются:

Законность. Это означает, что ответственность применяется только за правонарушение, т. е. виновное противоправное деяние, совершенное правоспособным лицом. Конкретная мера ответственности строго ограничена пределами санкции нарушенной нормы и при ее реализации может быть смягчена, но не усилена.

Обоснованность. Обоснованность ответственности означает: во-первых, - объективное исследование обстоятельств дела, сбор и оценка доказательств, аргументированность вывода о виновности; во-вторых, - определение конкретных мер наказания, взыскания, возмещения вреда в точном соответствии с критериями закона.

Принцип, по которому никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение. Если человек был осужден или оправдан судом по конкретному делу, он не может вторично быть судим за то же.

Принцип состязательности процесса и право на защиту лица, привлеченного у ответственности. С этим связана презумпция невиновности: каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, считается невиновным пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке, вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Он имеет право оспаривать доказательства своей вины. Государственным органам запрещено принуждать обвиняемого к даче показаний.

Принцип неотвратимости и своевременности. Неотвратимость ответственности зависит от работы правоохранительных органов. Беснаказанность поощряет повторение правонарушений. Своевременность означает не только привлечение правонарушителя к ответственности в

¹ Марченко, М.Н. Общая теория права: Академический курс. - М.: Зерцало, 1999. – С.473.

² Астемиров, З.А. Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. – 1969. - № 6. - С.62.

течение действия срока давности, но и то, что наказание должно следовать за правонарушением как можно с меньшей задержкой во времени.

Принцип целесообразности и гуманизма. Это означает, что лицо, совершившее правонарушение и признанное виновным, может быть полностью или частично освобождено от санкций по тем причинам, что возместил добровольно ущерб или устранил причиненный вред, раскаялся, в силу чего дальнейшее наказание -нецелесообразно. Принцип гуманизма в том, что при наличии уважительных причин (например, ухудшение здоровья) наказание может быть смягчено.

В механизме правового регулирования юридическая ответственность выполняет три функции – общепреventивную, частнопредventивную и правовосстановительную¹.

Устанавливая санкцию нормы права, государственный орган воздействует на сознание граждан и иных лиц. Каждый осознает меры, которые будут применены к нему в случае несоблюдения соответствующего запрета или возложенной обязанности.

Угроза наступления такой ответственности может усиливаться эффективной деятельностью государства по выявлению правонарушителей и наказанию виновных лиц. И факты применения санкции нормы к конкретным лицам, осознание реальности юридической ответственности выступает действенным предупредительным средством, удерживающим большую часть населения от правонарушений. В этом и заключается общепредventивная функция юридической ответственности.

Частнопредventивная функция ответственности состоит в применении санкции к правонарушителю конкретной нормы. Правоохранительное отношение, которое возникает между органом государства и правонарушителем завершается принятием решения, какую конкретно меру должен претерпевать правонарушитель. Частнопредventивная функция, однако, не может сводиться к неоправданной жестокости наказания. Голыми репрессиями государству никогда не удавалось достичь всеобщего и беспрекословного законопослушания. Современное законодательство требует от правоприменителя учитывать и тяжесть совершенного правонарушения, и личность правонарушителя, и форму его вины.

Правовосстановительная функция юридической ответственности направлена на восстановление нарушенного права и полное удовлетворение потребностей и интересов управомоченных лиц. По общему правилу, исполнив наказание или взыскание, правонарушитель должен также выполнить и возложенные на него обязанности.

Законодательство допускает также замену реального исполнения обязательства денежной и иной компенсацией.

Обязанность компенсировать вред, причиненный неправомерными действиями, полностью распространяется на государство и его органы. Граждане, пострадавшие от незаконных действий государственных органов и

¹ Сырых, В.М. Теория государства и права. – М.: издательство «Былина», 1998. – С.194.

должностных лиц, имеют право требовать от государства полного возмещения причиненного материального ущерба. Так, государство наиболее часто возмещает вред, причиненный гражданам незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным содержанием под стражей и по некоторым другим основаниям.

При определении способов исполнения обязательств правонарушителем в первую очередь учитываются права управомоченных лиц, возможность наиболее полного удовлетворения их интересов в максимально короткие сроки и надлежащим образом. В любом случае положение правонарушителя не должно улучшаться вследствие несвоевременного или ненадлежащего исполнения каких-либо своих обязательств. Понятно, что не всякий вред, причиненный правонарушениями, можно восполнить или компенсировать. И, тем не менее, Правовосстановительная функция органически дополняет действие других функций юридической ответственности и обеспечивает ее эффективное действие.

Конституционные права, свободы и обязанности, прежде всего, опосредуют отношения и связи между государством и его гражданами. Возлагая на граждан основные обязанности, государство сохраняет за собой возможность в лице соответствующих органов устанавливать содержание и объем этих обязанностей путем издания конкретизирующих актов, определять условия их исполнения, принимать меры воздействия к тем, кто злостно уклоняется от их несения. Подобно тому, как конституционным правам и свободам соответствуют обязанности государства, выражающиеся в гарантиях этих прав, так и конституционные обязанности сопряжены с полномочиями государства и его органов создавать, руководствуясь принципами законности, такие условия, предпринимать такие меры, которые должны обеспечить неуклонное исполнение содержащихся в обязанностях предписаний. Иначе говоря, предоставляя гражданам права и свободы и возлагая на них обязанности, государство берет на себя бремя гарантировать эти права и сохраняет за собой возможность в пределах правопорядка прибегнуть к широкому диапазону мер от убеждения до принуждения - с тем, чтобы установленные обязанности были исполнены¹.

Если юридические права характеризуются содержащейся в них личной свободой, то наиболее существенное в обязанностях заключается в ответственности за исполнение предписаний закона. Ответственность - социально-правовой фактор, который, с одной стороны, связывает обязанного субъекта существующим правопорядком, а с другой - стимулирует его активность, обеспечивает строгое и неуклонное исполнение обязанности.

Поскольку правонарушение есть посягательство лица на господствующий порядок общественных отношений, угрожающее

¹ Мироненко, М.Б. Концепции юридической ответственности // Вестник Волжского ун-та им. В. Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып. 10. -Тольятти, 2000. – С.42.

целостности общества, то восстановление нарушенного состояния, преследование правонарушителя и предупреждение подобных посягательств в будущем дело всего общества в целом, а не отдельного его субъекта и выполнение этого дела в ходе исторического процесса легло на государственную власть, став ее юридической обязанностью. Только государство в лице компетентных органов имеет право привлекать лиц к юридической ответственности.

Таким образом, юридическая ответственность служит целям укрепления законности и защиты нарушенных прав и свобод граждан и иных лиц.

1.3 Понятие и признаки административной ответственности

В административно-правовой науке под административной ответственностью понимается, как правило, ответственность, предусмотренная Кодексом об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)¹ и соответствующими законами субъектов РФ за совершение административных правонарушений. Вместе с тем несмотря на то, что введенный в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ кодифицировал подавляющее большинство правовых норм, устанавливавших административную ответственность физических и юридических лиц и содержащихся в различных отдельных федеральных законах, в настоящее время продолжают действовать федеральные законы, предусматривающие публично-правовую ответственность физических и юридических лиц, идентичную по своей природе административной ответственности, урегулированной Кодексом. Такого рода ответственность установлена, в частности, Налоговым кодексом РФ² - за совершение налоговых правонарушений, Бюджетным кодексом РФ³ - за совершение нарушений бюджетного законодательства РФ, Законом РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁴ - за нарушения антимонопольного законодательства, Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)»⁵ - за нарушение банковского законодательства, Федеральным законом «Об исполнительном производстве» - за нарушение законодательства об исполнительном производстве,

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. № 1 (ч.1). - Ст. 1.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3824.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст.3823.

⁴ О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 // Бюллетень нормативных актов. - 1992. - № 2-3.

⁵ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 28. - Ст.2790.

Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹ - за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании². Основанием для применения ответственности, предусмотренной перечисленными законами, не служит совершение физическими и юридическими лицами административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Следовательно, формально предусмотренная названными законами ответственность не является административной в узком понимании, т.е. в том понимании, которое вытекает из анализа положений КоАП РФ и которое традиционно сложилось в административно-правовой науке. Однако указанное обстоятельство, с нашей точки зрения, не означает, что публично-правовая ответственность, предусмотренная отдельными федеральными законами, действующими помимо КоАП РФ, не является административной. На это обстоятельство неоднократно обращал внимание и Конституционный Суд РФ, в своих отдельных постановлениях и определениях указывая, в частности, что налоговая ответственность и ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве по своей природе является административной ответственностью.

В чем же состоит содержание административной ответственности и по каким критериям можно отнести предусмотренную тем или иным федеральным законом юридическую ответственность именно к административной?

Действующее законодательство РФ, в том числе КоАП РФ, не содержит ответа на этот вопрос. В настоящее время законодательное определение административной ответственности отсутствует. В административно-правовой науке, как отмечалось выше, административная ответственность рассматривается в узком смысле, как ответственность за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ³.

С нашей точки зрения, административная ответственность - это публично-правовая ответственность, применяемая не только за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, но и за совершение иных правонарушений в сфере властно-публичной административной деятельности государства и местного самоуправления, предусмотренных специальными федеральными законами.

¹ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. - 2001. - № 51. - Ст. 4832.

² Старилов, Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного этапа. - М.: ИГП РАН, 2005. - С.216.

³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. - М.: Юрист, 2002. - С.168.

Таким образом, в зависимости от оснований применения, специфики административно-правовых санкций и порядка их применения может существовать несколько видов административной ответственности. С учетом такого понимания административной ответственности полагаем, что ответственность, предусмотренная КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, является лишь одним из видов административной ответственности.

Рассмотрим основные признаки административной ответственности.

1. Основанием для привлечения физического или юридического лица к административной ответственности является совершение им административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях, либо иного правонарушения в сфере властно-публичной административной деятельности государства или местного самоуправления, предусмотренного специальным федеральным законом. К числу таких иных правонарушений в сфере властно-публичной деятельности государства можно, в частности, отнести бюджетные, налоговые, антимонопольные правонарушения, правонарушения в области деятельности органов Пенсионного фонда РФ, а также в сфере исполнительного производства¹. Характерной особенностью всех этих правонарушений является то, что они совершаются в сфере властно-публичной административной деятельности государства и местного самоуправления и выражаются в неисполнении возложенных на физических и юридических лиц публично-правовых обязанностей или в нарушении ими запретов на совершение определенных действий (осуществление определенной деятельности), подрывающих основы публичного правопорядка.

2. По своему содержанию административная ответственность представляет собой применение к физическим и юридическим лицам, совершившим соответствующие правонарушения, административно-правовых санкций имущественного, финансового, организационного или личного характера, выражающих публичную негативную оценку противоправного поведения этих лиц и направленных на предупреждение совершения ими новых правонарушений. К числу таких санкций относятся, в частности, административные наказания, предусмотренные КоАП РФ, а также санкции в виде штрафа и иных мер организационно-финансового воздействия на правонарушителей, предусмотренные отдельными федеральными законами, в том числе БК РФ и НК РФ. В числе мер публично-правовой ответственности иногда называют такую меру воздействия на правонарушителей, как начисление пени за просрочку исполнения каких-либо обязанностей. Согласно ч. 1 ст. 72 НК РФ, пеня является одним из способов обеспечения исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налогов и сборов и в силу этого не рассматривается в качестве меры налоговой ответственности.

¹ Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России. - М.: ИГП РАН, 2005. – С.96.

С нашей точки зрения, начисление пени за просрочку исполнения физическим или юридическим лицом какой-либо возложенной на него публично-правовой обязанности необходимо квалифицировать в качестве меры административной ответственности, поскольку ее применение преследует, в том числе и такие цели, как наказание правонарушителя и предупреждение совершения новых правонарушений с его стороны и со стороны других лиц.

3. Меры административной ответственности (административно-правовые санкции) применяются к лицам, совершившим соответствующие правонарушения, как правило, административными органами. Вместе с тем в некоторых случаях, предусмотренных законодательством РФ, меры административной ответственности могут применяться и судьями. В частности, в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрение целого ряда административных правонарушений и соответственно назначение административных наказаний за их совершение отнесено к подведомственности судей судов общей юрисдикции, мировых судей и судей арбитражных судов. Согласно ст. 105 НК РФ, рассмотрение дел о взыскании налоговых санкций отнесено к подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

4. Меры административной ответственности применяются компетентными административными органами и судьями к физическим и юридическим лицам, которые не находятся в организационном (служебном) подчинении этим органам и судьям.

5. Основания для привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, виды административно-правовых санкций и порядок их применения определяются нормами административного права, содержащимися как в КоАП РФ, так и в специальных федеральных законах, предусматривающих такую ответственность. Поскольку властно-публичная административная деятельность государства и местного самоуправления регулируется нормами административного права, то и ответственность, предусмотренная за совершение правонарушений в сфере указанной деятельности, также должна регулироваться нормами этой отрасли права.

Все перечисленные признаки характерны для любых видов административной ответственности, применяемой к физическим и юридическим лицам как на основании КоАП РФ, так и на основании иных специальных федеральных законов.

С учетом указанных выше обстоятельств можно сделать вывод о том, что привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности как метод административной деятельности заключается в применении к этим лицам, совершившим административные, а также иные правонарушения в сфере властно-публичной административной деятельности государства и местного самоуправления, административно-

правовых санкций в порядке, предусмотренном нормами административного права.

Несмотря на то, что в соответствии с действующим федеральным законодательством существует несколько видов административной ответственности, общие правовые основы и процедуры их применения должны быть едиными.

Такие правовые основы и процедуры могут быть определены, по нашему мнению, в КоАП РФ, общие и процессуальные нормы которого следует применять при регулировании отношений, возникающих в процессе привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные другими федеральными законами.

1.4 Особенности административной ответственности

Юридическая ответственность и административная ответственность как один из ее видов - это особое правовое состояние, когда лицо, нарушившее правовую норму, обязано претерпеть определенные правовые последствия - лишения и ограничения, применяемые к нему государством. Вместе с тем данное определение еще не означает, что в науке административного права сущность и содержание юридической ответственности полностью раскрыто¹.

Один из главных вопросов, от решения которого зависит совершенствование законодательства и правоприменительной деятельности юрисдикционных органов, касается правовой природы правоотношений, возникающих между государством (соответствующими органами, должностными лицами) и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпеть неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение. Государство реагирует на нарушение установленных им правил поведения. Правонарушение в данном случае выступает в качестве юридического факта. Реакция государства заключается в том, чтобы посредством норм, предусматривающих юридическую (административно-правовую) ответственность, придать возникшему отношению характер охранительного правоотношения. Иными словами, посредством такого правоотношения государство осуществляет и свою охранительную функцию, следовательно, реализация такого правоотношения обеспечена принудительной силой государства, возможностью применить к правонарушителю наказание².

¹ Анисимов, П.В., Симухин, В.Д., Симухин, А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Издательство «Ось-89», 2004. – С.172.

² Административная ответственность: вопросы теории и практики / под редакцией Н.Ю. Хаманевой – М.: ИГП РАН, 2005. – С.203.

Таким образом, норма административной ответственности в сочетании с юридическим фактом (правонарушением) порождает административное охранительное правоотношение.

Не менее важным является и вопрос о том, с какого момента возникает правовое отношение об административной ответственности, а, следовательно, и правовые последствия для его субъектов: с момента совершения правонарушения, с момента его обнаружения или возбуждения дела и составления протокола, когда материальное правовое отношение становится процессуальным?

Возникновение административной ответственности и ее реализация - различные стадии, да и правосубъектность отношения об административной ответственности отнюдь не одинаковая. Для органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, она наступает с момента совершения правонарушения. В силу предписаний закона (КоАП РФ) у них возникает право и обязанность изучить обстоятельства совершенного правонарушения, определить вид и меру наказания правонарушителя и применить к нему наказание, используя в этих целях государственное принуждение. У субъекта правонарушения возникает иная обязанность: принять и понести ограничения и лишения, предусмотренные соответствующей санкцией. Однако и в этом случае остается нерешенным вопрос о возможности исполнения постановления о назначении административного наказания, если правонарушитель не известен или отсутствует. Или, скажем, возникают сложности определения вины юридического лица.

В связи с этим необходимо заметить, что административно-правовая наука все еще не исследовала глубоко и полно проблему соотношения административной ответственности как материального охранительного правоотношения и процессуального порядка его реализации.

Поэтому правомерен вопрос о том, с какого момента возникает административная ответственность. Правильнее, полагаем, исходить из того, что ответственность возникает с факта совершения правонарушения - именно с этого момента появляется юридическая связь между государством и правонарушителем, разумеется, с различной правосубъектностью данных субъектов.

Ответственность не следует связывать только с наказанием лица, совершившего административное правонарушение, главной целью является предупреждение правонарушений, воспитание человека и гражданина в духе соблюдения Конституции РФ¹, законов, иных нормативных актов, уважения

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237.

к правам, чести и достоинству личности, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед государством и обществом¹.

Административная ответственность в отличие от других видов юридической ответственности (уголовной, материальной, дисциплинарной) обладает следующими особенностями:

- применяется она к лицам, не связанным служебной подчиненностью с органами и должностными лицами, уполномоченными на ее применение и наделенными для этого государственно-властными полномочиями;

- закон четко определяет, что признается административным правонарушением, а также возможные виды наказаний, субъекты ответственности и органы (должностные лица), уполномоченные на применение административного наказания;

- правоограничения, связанные с применением мер административной ответственности, менее суровы для лица (они не влекут за собой судимости), нежели, например, применение мер уголовной ответственности. Для государства и общества не может быть безразлично, к какому виду ответственности привлекается гражданин, поскольку именно от них зависит квалификация правонарушений как преступлений или только как проступков (правонарушений);

- процедура применения административной ответственности более оперативна, нежели в уголовном процессе. Несмотря на имеющиеся отличия административной ответственности от других видов юридической ответственности, общим для всех ее видов является то, что она наступает только при наличии правонарушения.

Административная ответственность урегулирована большим числом нормативных актов, основным из которых является такой кодификационный акт, как КоАП РФ, содержащий нормы по всем аспектам административной ответственности, совокупность процессуальных норм, регулирующих порядок возбуждения производств по делам об административных правонарушениях, их рассмотрения и разрешения, обжалования и опротестования, исполнения наложенных наказаний и, что чрезвычайно важно, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении².

Наряду с Кодексом действуют принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях. Кроме того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ, ст. 1.1 КоАП РФ).

¹ Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России. - М.: ИГП РАН, 2005. – С.136.

² Старилов, Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного этапа. - М.: ИГП РАН, 2005. – С.133.

Определительными признаками административного правонарушения КоАП РФ признает противоправность и виновность физического и юридического лица, совершивших правонарушение.

Противоправность предполагает совершение действия (бездействие), запрещенного законом. Вина может выражаться в двух формах: в форме умысла и в форме неосторожности. Правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, нарушая закон, сознавало общественно опасный, вредоносный характер своего противоправного действия или бездействия (например, всегда умышленным будет мелкое хулиганство, мелкое хищение, обман покупателя, охота запрещенным способом и т.п.). Неосторожность как форма вины состоит в том, что правонарушитель действовал неосторожно, легкомысленно предполагая предотвратить последствия своих действий, между тем как должен был предвидеть противоправные результаты своего поведения (например, переход улицы в неустановленном месте, нарушение водителем правил дорожного движения и т.п.).

Однако не все административные проступки сопряжены с реальными вредными последствиями. Они нередко содержат лишь возможность их наступления¹. Например, нарушение различных правил, установленных в целях профилактики вредных последствий (санитарных, противопожарных, правил по охране труда и технике безопасности и т. п.). Лица, виновные в нарушении таких правил, отвечают в административном порядке даже тогда, когда реальных вредных последствий не наступило.

В последнее время в правовой литературе высказываются критические суждения относительно возможности установления вины юридических лиц как субъектов административной ответственности.

Включение в число субъектов ответственности юридических лиц объективно обусловлено новыми экономическими отношениями, когда более семидесяти процентов хозяйствующих и финансовых субъектов не являются государственной собственностью и требуют новых охранительных механизмов.

Кроме КоАП РФ (ст. 2.10) административная ответственность юридических лиц может быть предусмотрена законами субъектов РФ. Особенность ответственности состоит в следующем.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершенное правонарушение привлекается присоединившееся юридическое лицо.

¹ Лукаш, Ю.А. Все об административных правонарушениях. Порядок и практика применения КоАП: профессиональный справочник юриста. – М.: Книжный мир, 2003. – С.213.

При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение¹.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации². Таким образом, законодатель оговаривает условия, при которых нарушитель с учетом характера совершенного правонарушения подлежит ответственности (ч. 1 ст. 2.10 КоАП РФ).

Признаки вины юридического лица, закрепленные в КоАП РФ, естественно, отличаются от признаков вины физического лица. «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых... предусматривается ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению» (ч. 2 ст. 2.1).

Вина юридического лица может быть виной его руководителя или коллективной виной работников хозяйствующего субъекта и руководящего органа (ч. 3 ст. 2.1).

КоАП РФ достаточно четко определил необходимость и возможность привлечения к административной ответственности юридических лиц. Что касается механизма установления вины юридических лиц, то это профессиональная обязанность соответствующих уполномоченных органов, должностных лиц.

Правовое государство предполагает создание эффективно действующей системы законности и правопорядка и, следовательно, четкого механизма, обеспечивающего проведение законов и иных нормативных актов в жизнь, реализацию правовых предписаний в правоприменительной и правоохранительной деятельности.

¹ Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России. - М.: ИГП РАН, 2005. – С.186.

² Лукаш, Ю.А. Все об административных правонарушениях. Порядок и практика применения КоАП: профессиональный справочник юриста. – М.: Книжный мир, 2003. – С.149.

1.5 Проблемы совершенствования административного законодательства

Сегодня, когда активно ведется работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях весьма актуальной остается задача совершенствования норм КоАП, отвечающего требованиям законности. Законность предполагает, прежде всего, наличие высокого качества юридических норм об административной ответственности, а также их строгое соблюдение всеми субъектами права. С этой точки зрения КоАП имеет как свои плюсы, так и минусы.

Положительным моментом является то, что в нем отражены общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, система административных наказаний и правила их назначения. Впервые предусмотрено возмещение морального вреда, причиненного административным правонарушением. В достаточной степени регламентированы производство по делам об административных правонарушениях, права и обязанности его участников, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Иными словами, сделано то, без чего невозможно и формирование эффективного законодательства об административной ответственности, и должная его реализация.

К числу недостатков следует отнести наличие в КоАП норм, которые характеризуются отсутствием четкого формулирования общих категорий и понятий. В правоприменительной практике это зачастую оборачивается судебским и административным произволом и своеволием и как следствие приводит к утрате важнейшего качества Кодекса - его принципиальной определенности.

Общими категориями считаются такие нормативные положения законов, которые дают возможность правоприменителю решать вопросы с опорой лишь на предусмотренные законом общие понятия. КоАП РФ изобилует такими категориями. Например, в нем предусмотрена ответственность юридических лиц - более 300 юридических составов, но при этом не дается какой-либо конструктивной информации о юридическом лице как субъекте административных правонарушений. Без каких-либо пояснений фиксируется и общее правило: «Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо» (ч. 3 ст. 2.1).

Требуют проработки с целью избежания двусмысленности в толковании ст. 2.4 (административная ответственность должностных лиц) и ст. 3.11 (дисквалификация). Кроме того, многие нормы Особенной части конкурируют друг с другом, носят бланкетный характер по способу построения, имеют не всегда однозначно толкуемое содержание

диспозиции¹. Все эти недостатки и проблемы должны быть учтены в процессе совершенствования законодательства об административных правонарушениях.

Одной из актуальных теоретических проблем остается сущность и содержание административной ответственности. До настоящего времени не существует целостного административно-правового учения о сущности и содержании административной ответственности, хотя в юридической литературе всегда уделялось внимание данному аспекту административной ответственности². Думается, отсутствие такого целостного учения послужило причиной сложившейся тенденции к размыванию данного вида юридической ответственности по отраслевому законодательству и комплексным отраслям права и выделению налоговой, земельной, конституционной, экологической и других видов юридической ответственности. При этом в качестве отличительных критериев, как правило, указывается особая правовая природа, якобы проявляющаяся в характере правонарушения, в субъектах, в санкциях. Так, сторонники налоговой ответственности считают, что юридическая конструкция состава налогового правонарушения содержит необходимые и достаточные признаки для признания такого деяния налоговым правонарушением и привлечения лица к налоговой ответственности. Это должно означать, что финансовому, налоговому правонарушению присущи признаки, отличные от административного, уголовного правонарушения. Однако анализ нормативных актов свидетельствует о том, что попытка обособить налоговое правонарушение прежде всего от административного положительного результата пока не увенчалась успехом. Нетрудно заметить, что большинство составов за нарушение налогового законодательства содержат признаки либо административного правонарушения, либо преступления

Весьма «оригинальна» и концепция «конституционной ответственности отдельной личности, и равно группы лиц за невыполнение своих обязанностей или за злоупотребление своими правами, закрепленными в Конституции РФ»³.

По мнению Н.М. Колосовой, в этом случае мерой конституционной ответственности будет любое ограничение или лишение конституционных прав и свобод. Но что значит любое? И как быть с Конституцией, нормы которой устанавливают пределы допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые необходимы в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

¹ Калинина, Л.А. Проблемы административной ответственности за нарушения финансового и налогового законодательства // Законодательство. - 1999. - № 8. - С.33.

² Овчарова, Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц (к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) // Государство и право. - 1998. - № 7. - С.15.

³ Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. - М.: Велби, 2000. - С.92.

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства? Представляется, что подобное обоснование конституционной ответственности может поставить под сомнение само существование государства с установленными Конституцией РФ существенными правовыми характеристиками.

Еще одна трудно разрешимая проблема связана с ответственностью юридического лица. В КоАП РФ установлена ответственность как физических, так и юридических лиц, что вытекает из смысла и содержания понятия административного правонарушения и принципа презумпции невиновности, согласно которому лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

В административно-правовой литературе вина юридического лица зачастую рассматривается как совокупность объективных и субъективных факторов. По мнению сторонников данной концепции, объективная вина - это вина организации с точки зрения государственного органа, налагающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица; субъективная вина - это отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию¹. Однако вряд ли можно согласиться с таким подходом к разрешению исследуемой проблемы по той причине, что вина во всех случаях является правовой характеристикой субъекта и субъективной стороны административного правонарушения. Характеристика же конкретных действий или бездействия есть критерий объективной стороны административного правонарушения, с которым связывается иной признак, а именно противоправность.

¹ Кононов, П.И. Административная ответственность должностных лиц: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. - С.69.

2 Административные правонарушения в Российской Федерации

2.1 Понятие административного правонарушения

Нарушение предписаний правовых норм в любом обществе носит массовый характер и создает ему весьма ощутимый моральный и материальный вред. Несмотря на разнообразие причин, условий, субъектов и характера совершаемых противоправных деяний, все они имеют общие признаки, позволяющие отнести их к одному социальному явлению – правонарушению.

Основанием административной ответственности является административное правонарушение. Некоторые исключения могут предусматриваться законодательством. Так, некоторые правонарушения имеют сложный правовой характер, являясь одновременно дисциплинарными и административными. В литературе они называются административно-дисциплинарными правонарушениями. О них нельзя говорить как об административных в «чистом» виде, хотя административная ответственность и в этих случаях наступает как за административное правонарушение¹.

Основным нормативно-правовым актом, закрепляющим виды административных правонарушений, виды административных наказаний, порядок производства по делам об административных правонарушениях, является Кодекс об Административных Правонарушениях (КоАП) от 30 декабря 2001 года. Следует отметить, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях (ст. 1.1 ч.1 КоАП РФ).

В КоАП дается следующее определение административного правонарушения:

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 ч.1 КоАП РФ).

Это понятие охватывает собой конститутивные признаки административного правонарушения. Ими являются: а) общественная опасность; б) противоправность; в) виновность; г) наказуемость деяния.

Исходным в характеристике указанных признаков является понятие деяния.

Деяние - это акт волевого поведения. Он включает в себе два аспекта поведения: действие либо бездействие. Действие есть активное

¹ Анисимов, П.В., Симухин, В.Д., Симухин, А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Издательство «Ось-89», 2004. – С.182.

невыполнение обязанности, законного требования, а также нарушение запрета (например, нарушение прав охоты, не остановка транспортного средства по требованию уполномоченного должностного лица ГИБДД и т.д.).

Бездействие есть пассивное невыполнение обязанности (например, невыполнение правил пожарной безопасности, непринятие землепользователями мер по борьбе с сорняками и т.д.). Часто одни и те же обязанности могут быть нарушены как действием, так и бездействием (например, нарушение правил охраны водных ресурсов).

По своей социальной значимости деяние является антиобщественным, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства. Какое деяние в рамках института административной ответственности является антиобщественным, определяется законодательством. Следовательно, не всякое антиобщественное деяние имеет отношение к содержанию признаков административного правонарушения¹.

Общественная опасность деяния. Именно общественная опасность правонарушения обуславливает ответственность за его совершение. Отсутствие данного признака свидетельствует и об отсутствии правонарушения. Любой административный проступок, посягающий на установленный правопорядок, причиняет ему тот или иной вред. При чем нежелательный результат может проявляться как в реальном вреде (мелкое хищение), так и создании условий для наступления вреда (нарушение санитарно-гигиенических правил). Степень общественной опасности является одним из критериев, отграничивающих административное правонарушение от преступления, которая различна у категорий правонарушений.

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права. Противоправность деяния заключается в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом. На действие либо бездействие, признанное общественно опасным, устанавливается правовой запрет на их совершение. Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Это, кроме административного, могут быть нормы конституционного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права. Так, при безбилетном проезде не исполняется договор перевозки, при уклонении от уплаты налога – нормы финансового права. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать

¹ Лукаш, Ю.А. Все об административных правонарушениях. Порядок и практика применения КоАП: профессиональный справочник юриста. – М.: Книжный мир, 2003. – С.131.

административного правонарушения и повлечь административную ответственность¹.

Виновность деяния означает, что оно совершено умышленно или по неосторожности. Вина - это психическое отношение лица к собственному поведению и его результатам, в котором выражено отрицательное или легкомысленное отношение к праву, к интересам общества и государства, к правам и свободам других лиц.

Поскольку право регулирует волевое поведение людей, о правонарушении можно говорить только тогда, когда от воли человека зависело - поступить правомерно или неправомерно, и избран второй вариант в ущерб первому. Соответственно не являются правонарушениями, хотя бы и противоречащие праву, деяния малолетних, а также лиц, признанных невменяемыми (тех, кто во время совершения деяния не могли отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие душевной болезни или иного болезненного состояния). Не является правонарушением и так называемый несчастный случай - причинившее вред происшествие, ставшее результатом стечения объективных обстоятельств, исключающих чью-либо вину. Наличие вины – обязательный признак административного правонарушения, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе, при его формальной противоправности.

Наказуемость деяния. Конкретное действие либо бездействие может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за деяние также относится к безусловным признакам административного правонарушения. Им признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

С одной стороны, административное правонарушение – основание административной ответственности, с другой, такая ответственность – признак административного правонарушения, определяющий его юридическую природу. В установленных законодательством случаях для признания деяния административным правонарушением, необходимо наличие причинной связи между деянием и его неблагоприятными противоправными последствиями в виде причинения вреда здоровью, имуществу, экологии и т.д. Вред - неперенный признак каждого правонарушения, характер вреда может различаться по объекту, размеру и другим признакам, но правонарушение всегда имеет социальный вред. Он может иметь материальный или моральный характер, быть измеримым или нет, более или менее значительным, ощущаемым отдельным человеком, коллективом и обществом в целом. Та или иная характеристика вреда

¹ Анисимов, П.В., Симухин, В.Д., Симухин, А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. – М, 2004. – С.216.

зависит от видов нарушенных интересов, субъективных прав, объекта правонарушения.

Наличие вреда является необходимым социальным признаком всякого правонарушения, обуславливающим все правонарушения в качестве общественно опасных деяний.

2.2 Юридический состав административного правонарушения

Признаки административного правонарушения следует отличать от его юридического состава. Понимание этого вопроса имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. При наличии всех признаков может отсутствовать состав административного правонарушения, что исключает законность привлечения к административной ответственности. Например, нарушение правил дорожного движения лицом, не достигшим 16-летнего возраста, означает совершение им административного правонарушения, но это лицо не подлежит административной ответственности, ибо в его действии нет состава административного правонарушения, так как субъектом его признаются лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста.

Понимание состава административного правонарушения необходимо для отграничения административных правонарушений от смежных (частично совпадающих) с ними преступлений. В законодательстве отграничение их проводится именно по юридическим критериям элементов их составов.

В законодательстве отсутствует понятие состава административного правонарушения, но его содержанием обосновывается правомерность и сущность такого понятия.

Юридический состав административного правонарушения – совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков (элементов), наличие которых влечет наступление административной ответственности.

Определение состава правонарушения необходимо для выполнения трех функций состава:

1 Фундаментальная функция, означающая, что состав правонарушения выступает как единственное фактическое основание административной ответственности.

2 Разграничительная функция, означающая, что признаки состава отграничивают один состав от другого, а также от деяний не являющихся административными правонарушениями, или от деяний, ответственность за которые наступает в других отраслях права.

3 Гарантийная функция, которая означает, что путем описания точных составов административных правонарушений и их объективных призна-

ков, законодатель гарантирует защиту гражданина от необоснованного привлечения к административной ответственности.

Юридический состав административного правонарушения включает в себя четыре элемента: объект, субъект правонарушения, объективную и субъективную стороны. Только совокупность этих элементов позволяет говорить о наличии или отсутствии конкретного административного правонарушения.

Объект административного правонарушения - общественные отношения, регулируемые и охраняемые административным правом, которым правонарушение причиняет или может причинить вред.

В качестве объекта административного правонарушения могут выступать: личность, права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок и общественная безопасность, собственность, законные экономические интересы физических и юридических лиц (Ст. 1.2 КоАП РФ).

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ субъектами административного правонарушения признаются: а) физические лица; б) юридические лица.

Среди физических лиц различаются: а) граждане; б) другие категории лиц, признаваемых субъектами административного правонарушения с учетом особенностей их правового положения, выполняемых профессиональных, социальных функций, состояния здоровья, принадлежности к религиозным объединениям.

Для отдельных категорий лиц эти факторы обуславливают дополнительные основания для административной ответственности, для других — ограничение применения ее мер.

К числу первой группы относятся должностные лица, водители транспортных средств, работники торговли и др. Так, должностные лица в качестве таковых признаются субъектами административных правонарушений, связанных с несоблюдением установленных правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности. При этом должностные лица подлежат административной ответственности не только за собственные действия или бездействия, но и подчиненных работников, нарушающих соответствующие правила. За другие административные правонарушения они несут ответственность на общих основаниях.

Ко второй группе относятся военнослужащие срочной службы, беременные женщины, имеющие детей до 12-летнего возраста, инвалиды I и II групп, несовершеннолетние. Так, к военнослужащим срочной службы не может применяться за административное правонарушение штраф, к беременным женщинам не может применяться арест и т.п. Кодекс об административных правонарушениях РФ в общей форме определяет, что административной ответственности подлежат вменяемые лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста ст.ст. 2.3, 2.8. КоАП РФ.

Впервые КоАП закрепил в качестве субъекта административного правонарушения юридическое лицо. В последние годы было принято много законодательных актов об административной ответственности юридического лица, но ни в одном из них юридическое лицо определялось как субъект правонарушения, а его вина определялась через вину должностного лица. Наличие в КоАП норм об ответственности юридических лиц – результат законодательной практики 90-х годов прошедшего века. Уже с этого времени: «законодатель стал постепенно отказываться от правил о невозможности административной ответственности юридических лиц, вводя различного рода исключения применительно к определенным сферам хозяйственной деятельности»¹. Дела об административных правонарушениях с участием юридических лиц стали рассматриваться в арбитражных судах на основании норм специальных законодательных актов.

В настоящее время в соответствии с ч. 2. ст. 2.1. КоАП РФ вина юридического лица признается, в том случае, если будет установлено, что у него имелась возможность обеспечивать соблюдение установленных правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но оно не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению.

Ответственность юридического лица возможна только в случаях, если она прямо предусмотрена в конкретных составах, например, ст. 14.7 предусматривает ответственность юридических лиц в виде штрафа за обман потребителей.

Объективная сторона — это внешнее проявление конкретного общественно-вредного деяния, осуществляемого в определенных условиях, месте, времени и причиняющего ущерб общественным отношениям.

Объективная сторона представляет единство трех элементов: противоправного поведения, вреда и причинной связи между действием (бездействием) и причиненным вредом.

Действие (бездействие) только тогда становится противоправным, когда порождает последствия, которые являются социально нежелательными, вредными, запрещенными правом. Понятие причинной связи открывает черты объекта, когда одно явление порождает другое (следствие).

Как уже отмечалось, действие или бездействие может посягать на конкретные общественные отношения, урегулированные многими отраслями права (гражданского, трудового, финансового и др.). Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера

¹ Хашепуленко, И. Шеленков, С. Привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства: новеллы и возможные проблемы правоприменения // Юрист. – 2002. - № 4. - С.27.

совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности. Содержание объективной стороны может включать характер действия или бездействия – неоднократность, повторность, длящееся нарушение.

Законодательство об административных правонарушениях в прямой форме фиксирует именно эти элементы содержания объективной стороны административного правонарушения¹.

Неоднократность однородного действия или бездействия служит непременным условием для признания его объективной стороной: административного правонарушения. Отсутствие однородности исключает возможность его такой характеристики.

Повторность по законодательству об административных правонарушениях означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию. Повторность служит обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение. Повторность необходимо отличать от неоднократного правонарушения, квалифицируемого как единое, а не несколько правонарушений.

Длящимся является действие или бездействие, сопряженное последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Длящееся административное правонарушение является, единым независимо от продолжительности действия или бездействия.

Длящееся административное правонарушение следует отличать от продолжаемого, под которым понимается совершение одним и тем же, лицом нескольких тождественных правонарушений, за каждое из которых он подлежит административной ответственности. Например, это может быть изготовление и использование радиопередающих устройств без разрешения, если оно совершено неоднократно.

Субъективная сторона характеризует психическое отношение субъекта к совершенному общественно-вредному деянию и его последствиям. Выраженное в форме умысла или неосторожности это психическое отношение образует вину.

Вина — это психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению. Вина как обязательный признак административного правонарушения предусмотрена КоАП РФ в ст. 2.2.

Иными словами, это означает также, что вина есть психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию бездействию и возможным их последствиям. Вина, следовательно, может появляться в форме умысла и неосторожности.

¹ Клименко, С.В., Чичерин, А.Л. Основы государства и права. – М.: Зерцало, 1998. – С.161.

Умысел (умышленная вина) имеет место тогда, когда лицо, совершающее правонарушение, предвидит и желает наступления общественно вредных последствий своего поведения (п. 1. ст. 2.2. КоАП)

Неосторожность как форма вины бывает двух видов:

— самонадеянность, когда лицо предвидит общественно вредные последствия своего поведения, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их;

— небрежность, когда лицо не предвидит общественно вредных последствий своего поведения, но может и должно их предвидеть (Ст. 2.2 ч.2 КоАП РФ).

"Например, если водитель сознательно выезжает в рейс на технически неисправной машине, легкомысленно рассчитывая избежать дорожно-транспортного происшествия, а оно, тем не менее, происходит, то налицо вина в форме самонадеянности.

Небрежная вина в поведении водителя будет тогда, когда перед выездом в рейс он не проверил технического состояния машины; машина же оказалась неисправной, и в результате этого произошло дорожно-транспортное происшествие.

В первом случае водитель предвидел возможность совершения правонарушения, поскольку знал, что управляет неисправной машиной. Во втором случае водитель не предвидел возможности наступления вредных последствий, но мог и должен был их предвидеть".

Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (Ст. 1.5 ч.1 КоАП РФ).

При отсутствии вины (субъективной стороны) признание какого-либо действия (бездействия) правонарушением является также нарушением. Субъект не только не хотел, но и не мог и не должен был предвидеть наступления вредных последствий от своего действия (бездействия), а его в наступлении этих последствий обвиняют - это называется «объективным вменением».

В Особенной части КоАП РФ форма вины чаще всего не обозначается. Обычно большинство из них могут быть совершены в любой ее форме. Формулировка ряда правонарушений предполагает, что оно может быть совершено только в форме умысла (мелкое хулигане мелкое хищение и т.д.); в редких случаях форма вины указывается текстах статей КоАП либо иных законах, устанавливающих ответственность за те или иные административные правонарушения.

Наряду с обязательными признаками субъективной стороны, каковыми являются умысел и неосторожность, могут быть факультативные. Последними признаются мотив и цель, ибо они в одних составах указаны, а в других нет. В первом случае они являются квалифицирующими признаками правонарушения,

то есть действие или и бездействие признается административным правонарушением, если они совершены мотивам и в целях, прямо указанных в законе. Отсутствие корыстной цели исключает возможность признания соответствующего действия административным правонарушением.

Только при наличии состава административного правонарушения, лицо его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности. В теории и на практике при выявлении и сущности квалификации правонарушений часто возникает вопрос о его соотношении с преступлением, дисциплинарным проступком.

2.3 Виды административных правонарушений

Наиболее целесообразно классифицировать административные правонарушения в соответствии с устройством Особенной части КоАП РФ, так как она подразделяется на главы, объединяющие группы одинаковых правонарушений, в зависимости от видов подлежащих защите общественных отношений.

КоАП содержит группирование (деление) административных правонарушений по основным сферам (отраслям) управления деятельностью. Всего предусмотрено 17 глав. Например, Кодекс РСФСР 1984 г. содержал всего 10 глав, составляющих Особенную часть. Перечислим основные главы и административные правонарушения, закрепленные в КоАП РФ:

- глава 5 Административные правонарушения, посягающие на права граждан, состоит из 58 статей;
- гл. 6 Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность - 17 статей;
- глава 7 Административные правонарушения в области охраны собственности - 34 статьи;
- глава 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей природной сферы и природопользования – 42 статьи;
- глава 9 Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике – 20 статей;
- глава 10 Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель – 14 статей;
- глава 11 Административные правонарушения на транспорте – 30 статей;
- глава 12 Административные правонарушения в области дорожного движения – 40 статей;
- глава 13 Административные правонарушения в области связи и информации - 28 статей;
- глава 14 Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности – 50 статей;
- глава 15 Административные правонарушения в области финансов налогов и сборов рынка ценных бумаг – 36 статей;

- глава 16 Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) – 23 статьи;
- глава 17 Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти – 15 статей;
- глава 18 Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации – 17 статей;
- глава 19 Административные правонарушения против порядка управления – 33 статьи;
- глава 20 Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок общественную безопасность – 30 статей;
- глава 21 Административные правонарушения в области воинского учета – 7 статей.

Чрезвычайно актуальной является гл.17 - административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти. Значимость данной главы обусловлена тем, что она по существу касается защиты основ конституционного строя России (ст. 16 Конституции РФ) и правового статуса личности в РФ (ст. 64 Конституции РФ).

Значительное внимание в этой главе уделено определению и конкретизации административной ответственности за разглашение сведений о мерах безопасности (ст. 17.13); незаконные действия по отношению к государственным символам РФ (ст. 17.10); воспрепятствование законной деятельности судебного пристава-исполнителя (ст. 17.8).

Эти и другие статьи гл. 17 находятся в органической связи в первую очередь с гл. 5 – "административные правонарушения, посягающие на права человека", а также с другими главами КоАП РФ.

Также хотелось бы затронуть понятие административных наказаний, так как они являются мерой воздействия государства на субъекта административного правонарушения и закреплены в санкциях конкретных статей КоАП.

Статья 3.1 КоАП устанавливает, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Административные наказания существенно отличаются от иных мер административного принуждения прежде всего своей функционально-целевой направленностью. Только административное наказание является установленной государством, мерой ответственности за административное правонарушение, только оно содержит итоговую юридическую оценку противоправного деяния нарушителя.

Содержание административных наказаний определяется характером управленческих отношений, регулируемых и охраняемых нормами

административного права, спецификой посягательств (правонарушений) на эти отношения.

"Содержание административных наказаний состоит в ограничении, лишении субъективных прав или благ лица, к которому они применяются. Разумеется, административным наказаниям присущ и воспитательный характер"¹. Однако суть санкций состоит в принудительном воздействии на правонарушителей со стороны компетентных органов государства.

Вид и объем ограничений, составляющих содержание административных наказаний, определяются полномочными органами государства, их должностными лицами с учетом характера совершенного правонарушения, личности нарушителя, степени его вины и имущественного положения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. При этом индивидуализации ответственности способствует то обстоятельство, что административно-правовые санкции, как правило, являются относительно-определенными. Таким образом, уполномоченные органы и их должностные лица имеют возможность выбора размера наказания с учетом содеянного, личности виновного и характера правонарушения, допущенного юридическим лицом.

Согласно действующему законодательству административные наказания характеризуются той особенностью, что их назначает широкий круг государственных органов и должностных лиц. Административные наказания применяются единолично должностными лицами органов исполнительной власти и судами (судьями)².

С рассмотренной особенностью административного наказания тесно связан и другой признак этой санкции. Она применяется в процессе специальной деятельности соответствующих юрисдикционных органов и их должностных лиц по разбирательству и разрешению дела об административном правонарушении. Причем осуществляется это разбирательство в относительно простом порядке, что обусловливается самой сущностью административного правонарушения. Административные правонарушения часто настолько бесспорны и очевидны, что одно и то же должностное лицо согласно закону и констатирует факт нарушения, и принимает решение о назначении наказания, и даже тут же приводит его в исполнение (например, взимая штраф на месте). Но, несмотря на относительную простоту, порядок производства по делам об административных правонарушениях призван обеспечить достижение истины по каждому делу, законное и справедливое его решение. Применительно к административному наказанию этот порядок его назначения является административно-процессуальным, в рамках которого административные наказания могут быть назначены полномочным органом

¹ Юсупов, В.А. Теория административного права: учебное пособие. - М.: Юридическая литература, 1985. - С.261.

² Лукаш, Ю.А. Все об административных правонарушениях. Порядок и практика применения КоАП: профессиональный справочник юриста. - М.: Книжный мир, 2003. - С.163.

виновному в совершении административного правонарушения юридическому лицу, не находящемуся в его непосредственном подчинении.

Применение административного наказания влечет для лица состояние административной наказанности. Это обстоятельство приобретает особое значение при решении вопроса о назначении административного наказания при повторном, неоднократном, злостном, систематическом совершении административного правонарушения в этот период¹.

Применение административного наказания в случае рецидива административного правонарушения влечет наступление юридических последствий двух видов:

1) рецидив может служить обстоятельством, отягчающим ответственность;

2) рецидив может выступать в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

КоАП (ст. 4.6) устанавливает, что состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т.е. без специального решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергавшимся административному наказанию.

¹ Анисимов, П.В., Симухин, В.Д., Симухин, А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Издательство «Ось-89», 2004.- С.176.

3 Понятие и виды административных наказаний

3.1 Цели и значение административных наказаний

Принимая Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года (далее - КоАП), законодатель стремился улучшить положение дел в сфере административного и смежных с ним отраслей права. Отчасти такие ожидания оправдались - в Кодексе закреплено конституционное положение о презумпции невиновности, уточнены некоторые термины (например, о сроке обжалования постановления по делу об административном правонарушении), введены новые и уточнены некоторые "старые" понятия (понятие должностного лица и др.).

В качестве такого нового понятия вошло понятие «административные наказания», которое заменило понятие « административные взыскания».

Необходимо отметить, что теперь за административные правонарушения применяются административные "наказания", в том числе и административный арест, а не налагаются "взыскания", как это было по КоАП РСФСР.

В статье 44 Уголовного Кодекса РФ применяется термин "наказание", одним из видов которого является все тот же арест. Налицо обозначение различных по своей природе понятий из различных отраслей права одними и теми же терминами ("наказание" и "арест").

Такая унификация в КоАП РФ и в УК РФ, на наш взгляд, неприемлема, поскольку термины уголовного права должны отличаться от терминов административного права. Стирание таких различий неминуемо приведет к путанице, к неточностям¹.

Термин "взыскание" также применяется в текстах других законов.

Так, например, в ст.1070 и 1100 ГК РФ предусмотрена возможность возмещения вреда, причиненного гражданину в результате незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Однако новому административному Кодексу такие термины, как "взыскание", "арест" и "исправительные работы", неизвестны.

В нем предусмотрены "наказание", "административный арест", а также введены новые виды наказания, такие, как административное выдворение за пределы России иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности.

Административное наказание как мера ответственности, каждый его вид включает в себе определенный объем правовой нагрузки, строго регламентированный КоАП РФ.

Административное наказание является формой государственного и разновидностью административного принуждения и представляет собой правовую оценку деяния (действия или бездействия) административного

¹ Всеволодов С., Багаутдинов Ф. Смешение терминов затрудняет правоприменение // Российская юстиция. 2002. №11. С.3.

правонарушения. Оно назначается во всех случаях от имени государства, а лицо, совершившее правонарушение, обязано претерпеть неблагоприятные ограничения и лишения.

Административное наказание как ответную реакцию государства на совершение правонарушения следует отграничивать от иных мер административного принуждения. К ним относятся:

- административно-предупредительные меры (проверка документов, прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов, различные надзорные проверки, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, досмотр, карантин, принудительное медицинское освидетельствование отдельных категорий граждан и т.д.). Они применяются при определенных условиях, например, при стихийных бедствиях, проведении массовых мероприятий и не связаны с совершением конкретного правонарушения. Цель их применения - предотвращение и предупреждение правонарушений;

- меры административного пресечения (требование прекратить противоправное деяние, административное задержание, приостановление работы предприятий, прекращение эксплуатации транспортных средств, применение работниками милиции физической силы и технических средств, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства и др.). Они направлены на принудительное прекращение противоправных действий, на предотвращение их вредных последствий, на обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дел об административном правонарушении и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, административные наказания отличаются от иных мер административного принуждения своей функционально – целевой направленностью.

Сущность наказания как меры административной ответственности определяется и целями его применения. Статья 3.1 КоАП РФ определяет воспитательные и превентивные (предупреждающие) цели административного наказания, представляющего собой меру государственного принуждения к нарушителю.

Как указывает Н.В. Онуфриненко, основная цель административного наказания - это предупреждение совершения новых правонарушений¹. Административное наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения, и заключается в предусмотренном КоАП РФ ограничении прав и свобод физического лица либо правомочий юридического лица-нарушителя.

¹ Онуфриненко Н.В. Цель наложения штрафа может быть различной// Юрист.-2003.-№7.-С.34.

В связи с чем можно сделать вывод о том, что административные наказания применяются в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Таким образом, административное наказание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, тем не менее, содержит в себе предупредительную и профилактическую направленность. Это относится и к тем лицам, к которым наказание не применялось. При этом воспитание лица, совершившего административное правонарушение (в отличие от прежнего закона), не провозглашается целью наказания, хотя и предполагает позитивные изменения, направленные на соблюдение законов и правопорядка.

Степень достижения целей зависит от экономических, социальных, психологических и иных факторов и находит свое выражение в комплексе мер со стороны, как государства, так и общества в целом.

Согласно действующему законодательству административные наказания характеризуются той особенностью, что они налагаются широким кругом государственных органов и должностных лиц. При этом административные наказания применяются как в единоличном, так и в коллегиальном порядке.

С рассмотренной особенностью административного наказания тесно связан и другой признак этой санкции. Она применяется в процессе специальной деятельности соответствующих юрисдикционных органов и их должностных лиц по разбирательству и разрешению дела об административном правонарушении. Причем осуществляется это разбирательство в относительно простом порядке, что обусловливается самой сущностью административного правонарушения. Но, несмотря на относительную простоту, порядок производства по делам об административных правонарушениях призван обеспечить достижение истины каждому делу, законное и справедливое его решение.

Применительно к административному наказанию, порядок его наложения является административно-процессуальным, в рамках которого административные наказания могут быть наложены полномочным органом на виновное в совершении административного правонарушения лицо (физическое или юридическое), не находящееся в его непосредственном подчинении. Применение административного наказания влечет для лица «состояние административной наказанности»¹. Это обстоятельство приобретает особое значение при решении вопроса о наложении административного наказания при повторном, неоднократном, злостном, систематическом совершении административного правонарушения в этот период.

Исследовав теоретическую и нормативную базу относительно понятия и целей административного наказания можно сделать следующие выводы:

¹ Попов Л.Л. Административное право.-М: Юрист, 2002. С.356.

Административное наказание является формой государственного и разновидностью административного принуждения и представляет собой правовую оценку деяния (действия или бездействия) административного правонарушения. Основная цель административного наказания - это предупреждение совершения новых правонарушений.

Поскольку КоАП РФ 2001 г. отказался от понятия «административное взыскание» в пользу понятия «административное наказание» (ст. 3.2), терминология уголовного и гражданского закона перестала соответствовать административному законодательству. Для устранения этого несоответствия целесообразно в ч. 2 ст. 74 УК РФ заменить слова «административное взыскание» на слова «административное наказание», а также соответственно изменить нормы гражданского законодательства.

3.2 Классификация административных наказаний

В отличие от КоАП 1984 г., ч.1 статьи 3.2 КоАП РФ уточняет наименование отдельных видов административных наказаний, а также предусматривает новое административное наказание в виде дисквалификации.

Действующая в настоящее время система административных наказаний включает следующие меры:

- 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 России иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности.

Единство этой системы обусловлено тем, что указанные наказания предназначены для борьбы с одним и тем же видом правонарушения — административными проступками — и имеют в конечном счете одни и те же цели - предупреждение правонарушений¹.

В настоящее время, когда ведется работа кодификации правовых норм об административной ответственности, важно не только определить круг мер, являющихся административными наказаниями, но и установить требования, которым должна отвечать система этих средств.

¹ Максимов, И. В. Административные наказания : понятие, правовое содержание и их система / И.В. Максимов ; М-во образования Рос. Федерации, Гос. образоват. учрежде высш. проф. образования Рос. Федерации "Сарат. гос. акад. права". - Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2003. С.52.

Данная система должна отвечать, по нашему мнению, следующим требованиям.

Во-первых, в нее должны быть включены только меры административного наказания.

Во-вторых, она должна содержать исчерпывающий перечень административных наказаний, что обеспечивает единообразное понимание и применение этих средств.

В-третьих, иные виды административных наказаний могут быть установлены только субъектами Российской Федерации и лишь в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях.

В-четвертых, система призвана обеспечить возможность дифференцированного установления и наложения административных наказаний в зависимости от характера правонарушения и личности нарушителя.

Это достигается включением в нее достаточно разнообразных по способу воздействия, форме и объему правоограничений, посредством которых могла бы осуществляться объективная борьба со всеми видами административных правонарушений;

В-пятых, в законе целесообразно не только закрепить исчерпывающий перечень административных наказаний, но и определить их соотношение между собой как отдельных частей единой системы, поскольку роль различных наказаний внутри этой системы неодинакова. Так, большинство рассматриваемых мер по действующему законодательству налагается только в качестве основных наказаний, однако некоторые могут применяться в качестве и основных, и дополнительных.

В-шестых, эта система должна быть гибкой, то есть обеспечивать возможность экономии принудительных средств. Осуществление этого требования достигается установлением возможности замены более тяжкого наказания менее тяжким.

В-седьмых, эта система включает в себя наказания морального характера, денежные и имущественные наказания, и наказания, обращенные на личность правонарушителя.

Наличие специфических черт, присущих определенным мерам административных наказаний позволяет говорить нам о классификации, которая помогает определить характерные черты тех или иных наказаний.

Существует несколько видов классификаций, так И.В. Максимов предлагает классифицировать по способу принятия (КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации)¹. В соответствии с ч.3 статьи 3.2 КоАП РФ административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа могут быть установлены законами субъектов РФ, все иные административные наказания устанавливаются только КоАП РФ.

¹ Максимов, И. В. Классификация административных наказаний : основания и содержание // Актуальные проблемы правоведения. 2004. № 1. С. 91 – 96

Л.Л. Попов предлагает классифицировать по способу их воздействия: на связанные с исправительно – трудовым воздействием и нет.¹

На наш взгляд, наиболее полно раскрывающая характерные черты различных видов административных наказаний является классификация в соответствии со ст. 3.3. КоАП РФ на основные и дополнительные. Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест и дисквалификация могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний, иные виды наказания применяются в качестве как основного, так и дополнительного (это конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства).

Возникает вопрос: возможно ли установление законами субъектов РФ не только основных, но и дополнительных административных наказаний? На наш взгляд, ответ на данный вопрос может быть только отрицательным, поскольку, как уже отмечено, законами субъектов РФ могут быть установлены только административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа, которые в соответствии со ст.3.3 КоАП РФ могут устанавливаться только в качестве основных. В связи с этим, представляется неточным положение, закрепленное в ч.3 ст.3.3 Кодекса, устанавливающее, что за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности. По мнению ряда правоприменителей, такая формулировка предполагает возможность установления законом субъекта РФ как основных, так и дополнительных административных наказаний, что на наш взгляд, не верно.

Впервые понятие предупреждения как меры административной ответственности было дано в КоАП РФ, хотя сам характер такой меры ответственности не изменился. В нем предупреждение определяется как мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица и выносимая в письменной форме (ст. 3.4 КоАП РФ).

Определяя предупреждение как вид административного наказания, законодатель оценивает его как меру ответственности за совершение административного правонарушения в ряду с другими административными наказаниями. Следовательно, как и другим мерам административной ответственности, предупреждению присущи соответствующие признаки административно-властного принуждения.

¹ Попов Л.Л. , Шеринг А.РП. Управление, гражданин, ответственность.-Л., 1975 С.74.

Публично-правовое содержание предупреждения обуславливается тем, что данная мера административного наказания применяется властно-обязывающим образом, т.е. властным субъектом государства (органом государства, его должностным лицом), полномочным налагать административные наказания, к физическим или юридическим лицам как субъектам, находящимся в рамках (условиях) административной ответственности в состоянии подчинения.

Будучи выраженным в законе, предупреждение рассматривается государством как итоговая негативная реакция на деяние, признаваемое и характеризующееся как административное правонарушение, т.е. противоправное, виновное, общественно вредное действие (бездействие) физического или юридического лица, преследуемое административно-деликтным законом под угрозой административного наказания. Как санкция за совершение административного правонарушения, предупреждение предусматривается 69 статьями Особенной части КоАП РФ, включающими 89 составов административных правонарушений¹.

Предупреждение применяется широким кругом органов административной юрисдикции, в том числе судами.

Суды редко прибегают к применению данного административного наказания, и это, на наш взгляд, связано с ограниченным числом составов административных правонарушений, предусматривающих санкцию в виде предупреждения, а также с широким спектром административных наказаний, налагаемых в судебном порядке.

Предупреждение, как и другие виды административных наказаний, носит личный характер, т.е. применяется к конкретному физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц. При этом указанная мера административной ответственности может применяться лишь за виновное совершение административного правонарушения. При отсутствии вины применение к лицу даже такого мягкого вида административного наказания, как предупреждение, не может признаваться согласованным с требованием недопустимости умаления человеческого достоинства или нанесения вреда деловой репутации юридического лица (ст.3.1,ч.2КоАПРФ).

Ничем предупреждение и по своим последствиям не отличается от других видов административных наказаний, поскольку означает привлечение субъекта к административной ответственности со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. С применением предупреждения наступает срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Так называемое состояние административной наказанности длится в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения, т.е. со дня вручения под расписку физическому лицу или направления копии указанного постановления законному представителю

¹ Максимов, И. В. Предупреждение как мера административного наказания // Юрист. 2004. № 11. С. 40 – 43

физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено.

По своему содержанию предупреждение как административное наказание представляет собой карательную санкцию исключительно морального характера, поскольку выражается, по сути, в официальном (от имени государства) и легальном причинении правонарушителю морального вреда. Но, как подчеркивается в административно-правовой литературе, по сравнению с другими административными наказаниями доза карательного воздействия в таком предупреждении минимальна, и оно в большей мере носит воспитательно-превентивный характер¹. Мы в принципе солидарны с такими выводами, поскольку вынесение предупреждения является преимущественно профилактической мерой, которая призвана побудить правонарушителя к добровольному исполнению нарушенной им же обязанности, способствовать выполнению им правовых обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для правонарушителя в контексте последовательного усиления административно-властного воздействия. Но профилактическая направленность такого предупреждения не дает его характеристики как административного наказания, а, наоборот, сближает с административно-предупредительными мерами, предшествующими правонарушению.

Вместе с тем, предупреждение, результат применения которого является все же определяющим для прав нарушителя, по всей видимости, может влечь серьезные для него ограничения морального характера, поскольку карательная составляющая данного административного наказания усиливается, прежде всего, такими факторами, как его применение в связи с административным правонарушением и наступление ввиду такого применения состояния административной наказанности в течение определенного законом срока. Так, например, в соответствии с КоАП РФ 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 такому наказанию, отнесено к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность (п. 2ч. 1 ст. 4.3). Таким образом, следует учитывать в качестве существенно-негативного аспекта в контексте предупреждения душевную подавленность правонарушителя от ожидания более сурового административного наказания в тех случаях, когда его применение является вполне вероятным, в случае совершения нового административного правонарушения и с учетом того, что предупреждение как менее строгий вид административного наказания не смогло обеспечить достижение целей административного наказания.

Как и всякая мера властного воздействия, предупреждение имеет свой объект легального посягательства, и, как следует из вышеизложенного, в

¹ Веремеенко И.И. Административно – правовые санкции.- М. Советская литература, 1975. С.86.

качестве такового выступают в основном такие личные неимущественные права и нематериальные блага, как достоинство личности и деловая репутация. Отсюда ярко выраженный психологический характер рассматриваемой меры административной ответственности обуславливается властно-обязывающим и коррелирующим воздействием на ослабленные общественные установки личности правонарушителя посредством государственного порицания¹.

Иными словами, предупреждение — мера административной ответственности, как терминологически совпадающая с целями административного наказания, обусловлена не только очевидной предрасположенностью правонарушителя к риску административного преследования в случаях повторного нарушения им предписаний административно-властного характера, но и неременной склонностью к «вкушению» страдания и нервного напряжения вследствие самого факта применения данной меры ответственности, что не может считаться превышением приемлемого порога страдания и унижения, обусловленного целями рассматриваемого вмешательства в права и свободы лица, совершившего правонарушение. Таким образом, мы не можем согласиться с мнением ученых, которые считают, что предупреждение как мера морального характера не связана с ограничением прав нарушителя² и в силу этого лишают ее главного — сути любого административного наказания — кары.

Применение предупреждения в отношении правонарушителя должно быть достаточным с точки зрения наказательного воздействия и реально выражать итог административного преследования. Отсюда для целей гармонизации характера противоправного деяния и степени суровости административного наказания в виде предупреждения играет и такой немаловажный (а возможно, и определяющий) фактор, как форма вины правонарушителя. Думается, что предупреждение как карательная санкция применима в основном в тех случаях (помимо степени общественной опасности самого деяния), когда налицо неосторожная форма вины. Деяния с таким субъективным выражением менее вредны хотя бы уже потому, что противоправное поведение субъекта не носит ярко выраженный девиантный характер. В то же время, устанавливая санкцию в статьях Особенной части КоАП РФ, описывающих умышленное противоправное деяние, в виде предупреждения, законодатель рискует исказить карательный смысл такого административного наказания, в результате чего сама административная ответственность утрачивает подлинное содержание и из правового института превращается в правовую фикцию. Таким образом, законодатель должен обратить внимание, прежде всего, на саму дефиницию данного административного наказания, в основе которой должен быть обязательный учет характера административного правонарушения. Нам она видится

¹ Овчарова Е.В. Материально – правовые проблемы административно – правовой ответственности юридических лиц// Государство и право. 1998. №7. С.18.

² Манохин В.М. Российское административное право. –Саратов, 2003. С.202.

следующим образом: «Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном, от имени государства осуждении совершенного по неосторожности административного правонарушения и порицании физического или юридического лица». Вследствие этого, необходимо исключить ситуацию применения предупреждения как санкции за совершение административных правонарушений, характеризуемых статьями 5.38, 7.2 (ч. 4), 8.29, 11.17 (ч.ч. 2-5), 12.4 (ч. 1), 12.22, 13.2, 13.4, 13.5 (ч. 1), 13.11, 18.3, 18.4 (ч. 1), 19.1, 19.2, 19.4 (ч. 1), 19.15 (ч. 2), 19.17 (ч. 2), 19.24 и 21.5 КоАП РФ и в комментируемой юридической литературе¹ в качестве исключительно умышленных деяний.

Вместе с тем, предупреждение как вид административного наказания следует отличать от устного замечания и предупреждения, выносимого в отношении некоммерческих организаций регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ.

Устное замечание является профилактической мерой (носит исключительно предупредительный характер, т.е. предшествует административному правонарушению или может быть с ним не связано), формой освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (носит также исключительно предупредительный характер, применяется в связи с административным правонарушением, но не представляет собой реализацию административной ответственности, которая связана с наступлением состояния административной наказанности), либо видом дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка. Кроме того, в отличие от предупреждения как меры административной ответственности замечание выносится в устной форме.

Предупреждение, выносимое в отношении некоммерческих организаций, регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ, является, по сути, формой реализации административно-властного надзора за деятельностью некоммерческих организаций. Указанное предупреждение хотя и выносится в письменной форме, но применяется в связи с нарушением некоммерческими организациями российского законодательства, не квалифицируемым как административное правонарушение, или совершением ими действий, противоречащих их уставным целям, и в этой связи не подпадает под установленный законом режим производства по делам об административных правонарушениях.

Административный штраф как мера административного наказания по своей сущности является денежным взысканием. Юридическое содержание административного штрафа проявляется в следующем:

- административный штраф является основным наказанием (ст.3.3);

¹ Ренова Э.Н. Комментарии к кодексу об Административных правонарушениях.-М.: Проспект, 2002. С.63.

- особенностью данного наказания является возможность его установления не только КоАП, другим федеральным законодательством, но и законами субъектов РФ об административной ответственности (ст.3.2);

- штраф, представляя собой административное наказание имущественного характера, в отличие от гражданско-правового не выполняет компенсационной функции¹.

В структуре противоправных деяний в России административные правонарушения стабильно занимают одно из ведущих мест. Самым распространенным административным наказанием, по действующему Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации является административный штраф. Комментируя КоАП РФ, А.П Шергин отмечает, что штраф «предусмотрен в санкциях всех статей Особенной части Кодекса, а также в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях². Он широко применяется и в административной практике, ежегодно подвергаются штрафу за совершение административных правонарушений десятки миллионов лиц. По данным Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2007 году судами рассмотрено дел об административных правонарушениях в отношении 1935,0 тыс. лиц. Это на 495,2 тыс. лиц больше, чем в 2006 году. Рост числа дел произошел в связи с введением во втором полугодии с 1 июля 2002 года нового Кодекса об административных правонарушениях. Число лиц, подвергнутых наказаниям за административные правонарушения в 2007 году, составило 1741,9 тыс., в том числе вынесено наказаний в виде штрафа в отношении 942,6 тыс. лиц, или 54,1 %. Сумма наложенных штрафов составила 326721 тыс. рублей. В суды поступило сведений о реально взысканных штрафах в размере 170455 тыс. рублей, что составило 52,2% от наложенной суммы штрафов³.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей; для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц - одного миллиона рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 настоящего Кодекса, - пяти миллионов рублей, или может выражаться в величине, кратной:

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

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных

¹ Бутков, А. В. Административный штраф // Российский следователь. - 2004. № 10. С. 43 – 45

² Шеринг А.П. Правовое регулирование административной юрисдикции // Управление и право.-1998.-№2.-С.52.

³ Работа федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей Российской Федерации за первое полугодие 2007 года// Российская юстиция. 2007. №1. С.77.

бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации 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 товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа не может быть менее ста 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 или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо суммы валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, не может превышать трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации 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 товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

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 образовательных учреждений

профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

В качестве примера можно привести следующее дело из судебной практики. Гражданин А. обратился в Промышленный суд г. Оренбурга с жалобой на постановление Оренбургской таможни от 07.08.2010 о привлечении его к административной ответственности по статьям 16.2 и 16.21 КоАП России с назначением наказаний в виде штрафов, сумма которых составила 108,8 тысяч рублей и 102,5 тысяч рублей соответственно. Величины указанных штрафов были определены в размере, кратном стоимости товара (автомобиля), явившегося предметом административного правонарушения, рыночная стоимость которого согласно экспертному заключению составила - 307,5 тысяч рублей.

В судебном заседании заявитель пояснил, что, по его мнению, при расчете размера административного штрафа должна учитываться не рыночная, а реальная стоимость автомобиля с его осмотром, проверкой технического состояния и т.п. Кроме того, стоимость автомобиля истец считал завышенной, поскольку им указанный автомобиль был продан за 20 тысяч рублей. Факт продажи автомобиля без осуществления таможенного оформления истец не отрицал.

Представитель таможни с жалобой не согласился, мотивировав это тем, что стоимость автомобиля определялась в соответствии с частью 2 статьи 27.11 КоАП России по заключению эксперта на основании ее рыночной стоимости. При этом технический осмотр автомобиля не производился, поскольку гражданин О. продал его гражданину Д., а тот, в свою очередь, - неустановленному лицу, и автомобиль находился в розыске.

Позиция таможенного органа была поддержана прокурором.

При вынесении решения суд руководствовался статьей 27.11 КоАП России, согласно которой стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены, в остальных случаях - на основании рыночной стоимости вещей, а при необходимости - на основании заключения эксперта. Судом было также установлено, а истцом подтверждено, что указанный автомобиль задекларирован не был.

Довод истца о том, что при определении стоимости автомобиля не было учтено ее техническое состояние, не производился осмотр автомобиля судом принят не был в связи с тем, что действующее законодательство не предусматривает обязательность осмотра транспортного средства для оценки его технического состояния с целью определения его рыночной стоимости. Более того, суд указал, что даже если бы такая обязанность была установлена, то поскольку истцом автомобиль представлен не был (в связи с его продажей, а затем - нахождением в розыске), стоимость предмета административного правонарушения таможней была определена верно.

Решением Промышленного суда г. Оренбурга в удовлетворении иска гражданина А. к Оренбургской таможне отказано¹.

При назначении наказания в виде административного штрафа суд, руководствуясь статьей 32.2 КоАП РФ, направляет исполнительный лист на взыскание штрафа судебному приставу-исполнителю по месту нахождения (жительства) лица, привлеченного к административной ответственности.

Исполнительный лист направляется в случае отсутствия документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении тридцати дней со дня вступления в законную силу решения суда либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки исполнения указанного решения².

Статья 3.8 КоАП России закрепляет юридические признаки такого административного наказания как лишение специального права.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП России. Лишение специального права назначается судьей.

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

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Так, Гражданин А. начал движение через железнодорожный переезд на запрещающий сигнал светофора (при этом он руководствовался распоряжением дежурного по переезду). После переезда он был остановлен инспекторами ДПС, которые составили протокол по делу об административном правонарушении. В группе административной практики ГИБДД в отношении гражданина А. было вынесено решение о лишении права управления на шесть месяцев. По ходатайству защитника мера административной ответственности судом была изменена на штраф. При этом было учтено, что гражданин А., во-первых, ни разу не привлекался к административной ответственности за десятилетний водительский стаж, а во – вторых, то, что он является инвалидом первой степени³.

¹ Архив суда Промышленного района г. Оренбурга.

² О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. N 10 //Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. N 8. С.51.

³ Архив суда Промышленного района г. Оренбурга.

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

На наш взгляд, в названной статье использованы неопределенные формулировки, которые блокируют нормальное применение административных наказаний в силу правоположений, выраженных в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. 13-П по делу о проверке конституционности положений пп. 7 п. 1 ст. 7, п. 1 ст. 77 и п. 1 ст. 81 ФЗ «Об исполнительном производстве» в связи с запросами арбитражного суда Воронежской области, арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества Разрез Изыхский»:

Формальная неопределенность, расплывчатость данной нормы создает возможность ее произвольного толкования и применения.

Правоприменитель во всяком случае обязан обеспечить должнику возможность надлежащим образом подтвердить, что нарушение установленных сроков исполнения исполнительного документа вызвано чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми препятствиями, находящимися вне его контроля, при соблюдении им той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от него в целях надлежащего исполнения обязанности.

Нарушения в сфере лицензирования связаны с применением специфических административных санкций, которые можно условно определить как квазиадминистративные наказания: приостановления действия, отзыва и аннулирования лицензии, лишения специального права, предоставленного гражданину.

Аннулирование специального разрешения (лицензии) и его аналоги (прекращение действия, лишение лицензии и т.д.) отвечают признакам административных наказаний (носят организационный характер, применяются за совершение нарушений административных правил представителями функциональной исполнительной власти, выражены как дополнительные специальные запреты)¹. Однако легально таковыми они не названы, что позволяет дублировать несколько мер ответственности за одно и то же правонарушение. Названные наказания применяются не столь часто. В сфере производства и оборота алкогольной продукции отзыв (аннулирование) лицензий производится не более чем к 4 % общего количества лицензиатов, в сфере деятельности кредитных организаций 2 %, на транспорте 1 %. Такое положение вполне обоснованно, ибо часто отзыв лицензии вызывает прекращение деятельности организаций, увольнение работников, что вызывает негативные социальные последствия и расходы для государства на обеспечение занятости высвобожденных работников.

¹ Рогоней Р.О. Административная ответственность в сфере предпринимательства// Право и политика 2005. № 2. С.19.

Учитывая положения КоАП России, думается, что нормотворческая и правоприменительная практики лишения специального права, приостановления действия и аннулирования лицензий должны измениться по следующим направлениям.

Исполнительные органы государственной власти не должны направлять материалы о нарушениях лицензионных требований и условий в суд для принятия решений об аннулировании лицензий, выданных физическим лицам, так как по существу аннулирование лицензии является разновидностью лишения специального права, предоставленного указанным лицам, являющегося самостоятельным видом административного наказания.

Аннулирование лицензии отвечает названным признакам административной неимущественной санкции как меры административной ответственности (с учетом требований постановления Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. 13-П)¹

В соответствии со ст. 1.3 КоАП России перечень видов административных наказаний устанавливается только настоящим Кодексом, а согласно ФЗ «О введении в действие КоАП России» от 30 декабря 2001 г. 196-ФЗ все иные нормативные правовые акты, устанавливавшие административную ответственность до введения в действие КоАП России с 1 июля 2002 г. прекращают свое действие.

Правовая позиция, выраженная Конституционным Судом РФ в определении от 5 июля 2001 г. 130-О подтверждает, что применяемые санкции в виде лишения специального права выходят за рамки административного обязательства, связанного с лицензированием отдельных видов деятельности, осуществлением контрольных и надзорных функций в отношении лицензиатов.

Названные санкции административно-правового характера применяются в рамках административной юрисдикции, а потому правосудие по такого рода делам, по смыслу ч. 2 ст. 118 и ст. 126 Конституции Российской Федерации, осуществляется посредством административного судопроизводства.

Поскольку, по общему правилу, при расхождении норм законодательства по одному и тому же вопросу применению подлежит норма, изданная позднее, со вступлением в силу КоАП России нормативные правовые акты, предусматривавшие иной порядок применения административных наказаний, прекращают свое действие.

Применение аннулирования лицензии, безусловно, лишаящее физическое или юридическое лицо пользоваться предоставленным на ее основании специальным правом, противоречит требованиям справедливости в случае применения мер государственного принуждения, так как в свою очередь, лишение специального права ограничено двухлетним периодом времени.

¹ Осинцев Д.В. Курс лекций "Основы административного права".-М.: Проспект, 2003. С.73.

В соответствии с изложенными правовыми позициями Конституционного Суда РФ законоположение, которое по своей юридической конструкции в системе действующего законодательства - позволяет одно и то же лицо подвергать санкциям повторно за одно и то же административное правонарушение, тем самым нарушает один из основополагающих принципов юридической ответственности в России как правовом государстве и вследствие этого, по крайней мере по содержанию норм, не соответствует Конституции Российской Федерации.

Существенное место в системе административных наказаний Российской Федерации занимает одно из самых суровых наказаний — административный арест: лишение в качестве меры наказания для правонарушителя свободы и тем самым временная изоляция его от общества на срок, устанавливаемый судьей. Административный арест является мерой исключительной и применяется только за наиболее тяжкие правонарушения. Данный вид в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП России устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях, за совершение строго определенных законом административных правонарушений.

По общему правилу административный арест устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до тридцати суток. Административный арест назначается исключительно судьей.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП России данный вид наказания не может применяться к ряду субъектов административно-правовых отношений, к которым законодатель отнес:

- беременных женщин;
- женщин, имеющих детей в возрасте до четырнадцати лет,
- лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста;
- инвалидов I и II групп.

Часть 2 ст. 3.9 КоАП России закрепляет исчерпывающий перечень указанных выше субъектов административной ответственности, на законодательном уровне защищенных от применения данного наказания. Трудно однозначно дать общую оценку подходу законодателя к этому вопросу. С одной стороны, наказание в виде административного ареста всегда дается в конкретной санкции как вариант, у правоприменителя всегда есть возможность альтернативного выбора одного из содержащихся в санкции видов наказаний. И совершенно правильно в специальной литературе подвергнуты критике предложения о безальтернативном применении административного ареста за ряд серьезных правонарушений¹. С другой стороны, норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 3.9 КоАП России, подлежит, по нашему мнению, некоторому реформированию. В данном случае предполагается существенное нарушение прав и законных интересов граждан, в связи с чем представляется необходимым, в целях гуманизации данной нормы, перечень предусмотренных в ней субъектов ответственности сделать открытым. Интересы привлекаемых к ответственности лиц должны

быть защищены не только возможностью альтернативного применения административного ареста, но и расширением круга субъектов рассматриваемых административно-деликтных отношений. В юридической литературе вполне правомерно высказываются предложения о необходимости дополнения указанного перечня, например, словами "женщины, достигшие 55 лет и старше; мужчины, достигшие возраста 60 лет и старше".¹

Логическое осмысление содержательной части рассматриваемой правовой нормы позволяет усомниться в ее безупречности, с определенной долей условности, она представляется уязвимым местом отечественной правовой системы. Думается, что данный перечень заслуживает еще большего расширения, которое, по нашему мнению, целесообразней осуществить путем придания ч. 2 ст. 3.9 КоАП России открытого характера. Реализация данного предложения в полном объеме согласуется со ст. 2 Конституции Российской Федерации, а также иными нормами международного права

По общему правилу (ч. 3 ст.3.9 КоАП России) срок административного задержания включается в срок административного ареста. В связи с тем, что административный арест является одним из видов установленных государством административных наказаний, его применение не влечет за собой судимости и не может служить основанием для увольнения правонарушителя с работы².

Перед судьями возникает вопрос, как поступать в ситуации, когда задержанное лицо заявляет о наличии обстоятельств, исключающих возможность применения к нему административного ареста, однако данные обстоятельства не подтверждены документально. При этом продлить срок рассмотрения дела ввиду необходимости истребования документальных свидетельств не представляется возможным.

По нашему мнению, при наличии сомнений в возможности применения административного ареста, данный вид наказания применяться не может, и подлежит замене на альтернативный.

Среди ученых - административистов в последнее время нет единого мнения о целесообразности сохранения данного вида наказаний в российской системе административных наказаний. Более того, сомнения в необходимости административного ареста высказывались в вето Президента Российской Федерации, направленном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на проект принятого в декабре 2000 г. КоАП России.

Однако, при доработке проекта КоАП депутаты Государственной Думы проигнорировали высказанную точку зрения высшего должностного

¹ Стоев С. Некоторые вопросы недооценки мер административного наказания // Право и политика 2001. № 2.С.6.

² Максимов, И. В. Административный арест как вид административного наказания / И. В. Максимов, М. Л. Рамалданов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2003. № 2. С. 165 – 176

лица государства. Думается, что в данном случае было принято правильное, взвешенное решение. К тому же наказание в виде административного ареста предусмотрено принимаемыми в постсоветский период кодексами бывших союзных республик.

Дисквалификация – относительно новый вид административного наказания, применяется с 1 июля 2002 г. (т.е. с момента введения в действие нового КоАП РФ) и согласно ст. 3.11 КоАП РФ заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ¹.

Кроме физических лиц дисквалификация применима к должностным лицам органов юридического лица к членам Совета директоров юридического лица, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим. Срок дисквалификации - от шести месяцев до трех лет.

В соответствии с п.3 ст.4.5 КоАП РФ за административное правонарушение, влекущее применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длительном административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения.

Копия вступившего в силу постановления о дисквалификации направляется вынесшим его судом в орган, уполномоченный Правительством РФ, либо его территориальный орган.

Постановление о дисквалификации должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом (ст.32.11 КоАП РФ). Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом².

В соответствии со ст.32.11 КоАП РФ органом, уполномоченным Правительством РФ, сформирован реестр дисквалифицированных лиц, информация из которого должна быть открытой для ознакомления. Информацию из такого реестра в виде выписок о конкретных дисквалифицированных лицах заинтересованные лица вправе получить за

¹ Братчикова, Н.В. Административный арест и дисквалификация: основания, условия и порядок применения // Адвокат. 2003. № 4. – С. 35

² Шигин, Н. С. Дисквалификация: проблемы реализации и применения на практике // Административная ответственность. - М. : Институт государства и права РАН, 2004. - С. 139 – 146

плату. Порядок формирования и ведения реестра, а также размер платы за предъявление информации из него определяется Правительством РФ¹.

Лицо, заключающее договор (контракт) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом, обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц².

Рассмотрим, за какие административные правонарушения предусмотрено наказание в виде дисквалификации. В соответствии с п.2 ст.5.27 КоАП РФ нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Глава 14 "Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности" КоАП РФ также содержит ряд статей, предусматривающих в качестве наказания дисквалификацию

Так, согласно ст.14.12 КоАП фиктивное банкротство, т.е. заведомо ложное объявление руководителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем о своей несостоятельности, в том числе обращение этих лиц в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом при наличии у него возможности удовлетворить требования кредиторов в полном объеме, влечет в качестве одной из санкций дисквалификацию на срок до трех лет; преднамеренное банкротство, т.е. умышленное создание или увеличение неплатежеспособности юридического лица или индивидуального предпринимателя влечет дисквалификацию на тот же срок.

В соответствии со ст.14.21 КоАП РФ ненадлежащее управление юридическим лицом, т.е. использование полномочий по управлению организацией вопреки ее законным интересам и (или) законным интересам ее кредиторов, повлекшее уменьшение собственного капитала организации и (или) возникновение убытков, влечет наложение административного штрафа или дисквалификацию в том числе на срок до трех лет.

Кроме того, согласно ст.14.22 КоАП РФ, дисквалификация на срок до трех лет или наложение административного штрафа предусмотрены в качестве санкций за заключение лицом, выполняющим управленческие функции в организации, сделок или совершение им иных действий, выходящих за пределы его полномочий.

Дисквалификация как альтернатива наложению административного штрафа предусмотрена также п.4 ст.14.25 КоАП РФ для должностных лиц за предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

¹ О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. N 805 // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 ноября 2002 г. N 46 ст. 4584

² Максимов, И. В. Дисквалификация как вид административного наказания // Административное и административно-процессуальное право. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 368 – 380

Особое внимание следует обратить на ст.14.23 КоАП РФ, предусматривающую административный штраф за осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом в течение срока дисквалификации - это правонарушение влечет наложение административного штрафа.

Заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а также неприменение последствий прекращения его действия влечет наложение на юридическое лицо также наложение штрафа.

Как видим, законодатель предусмотрел создание механизма жесткого контроля, направленного на недопущение к профессиональной деятельности дисквалифицированных лиц в течение срока дисквалификации.

Административное приостановление деятельности – новая мера административной ответственности, установленная в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Новый вид основного административного наказания был введен Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45 – ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации». Этот вид административного наказания установлен ст. 3.12 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

В соответствии с этой статьей «административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг».¹

Перечень основания для применения данного вида наказания законодатель устанавливает четко.

Административное приостановление деятельности применяется в случаях 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 либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В материалах административного производства должен быть указан конкретный случай, являющийся основанием административного приостановления деятельности, и объект административного приостановления деятельности.

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, ст. 3.12, ч.1.

В научной литературе объекты административного приостановления деятельности подразделяют на две группы: временное прекращение деятельности и временное прекращение эксплуатации. Наиболее подробно данные объекты описаны кандидатом юридических наук, начальником отдела нормативно-правового регулирования Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан Семёновой А.Ю.¹ К объектам временного прекращения деятельности относятся: лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; юридические лица, филиалы; представительства, структурные подразделения; производственные участки. Объектами временного прекращения эксплуатации являются: агрегаты; объекты; здания; сооружения; осуществление отдельных видов деятельности (работ); оказание услуг.

Важно отметить, что административное приостановление деятельности может применяться только в качестве основного административного наказания. Это означает, что суд не может назначить этот вид административного наказания с другими основными административными наказаниями (арестом, штрафом и т.д.).

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного наказания состоит в принудительном безвозмездном обращении не изъятых из оборота вещей в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ.

В КоАП РСФСР указывалось, что конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами. Допускалась конфискация имущества, явившегося предметом совершения таможенного правонарушения, независимо от того, находятся ли соответствующие товары, транспортные средства в собственности нарушителя или переданы ему в управление или пользование². Это было обусловлено тем, что собственник далеко не всегда является непосредственным участником таможенных правоотношений. Как правило, это лица (декларанты, брокеры), которым вверено такое имущество.

КоАП РФ молчанием обходит данный вопрос. Составы административных правонарушений, санкции которых предусматривают конфискацию, содержат общие положения в отношении субъекта и режима имущества (например, ст.16.16, ч.1 ст.16.18, ч.1 ст.16.19, ст.16.21). Это позволяет предположить, что конфискация орудия совершения или предмета правонарушения допускается независимо от того, находятся ли они в собственности нарушителя или переданы ему в управление или пользование.

Приведем следующий пример. Новосибирской таможней было вынесено постановление о наложении на фирму "ССТ" административного

¹ Семёнова, А.Ю. Административное приостановление деятельности как новый вид административного наказания // Право и экономика. – 2006. - №2.- с.12-14.

² Попов Л.Л. , Шеринг А.РП. Управление, гражданин, ответственность.-Л., 1975 С.52.

наказания в виде конфискации автомобилей иностранного производства за нарушение таможенных правил, предусмотренных частью первой статьи 279 Таможенного кодекса Российской Федерации (недекларирование или недостоверное декларирование товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу). Однако к моменту вынесения постановления фирма "ССТ", не проведя таможенного оформления и не уплатив необходимые таможенные платежи, по подложным документам зарегистрировала в органах ГИБДД и продала автомобили, явившиеся непосредственными объектами нарушения таможенных правил. Два из них были куплены, а затем перепроданы, один - гражданину С.И.Тененеву, другой - ЗАО "Сибирское агентство "Экспресс". В связи с этим Новосибирская таможня на основании статьи 367 Таможенного кодекса Российской Федерации обратилась в суд общей юрисдикции с иском к фирме "ССТ", ряду граждан, в том числе С.И.Тененеву, и ЗАО "Сибирское агентство "Экспресс" о применении последствий недействительности ничтожных сделок к договорам купли-продажи автомобилей в виде возврата каждой из сторон другой стороне всего полученного по ничтожным сделкам. В свою очередь, гражданин С.И.Тенев и ЗАО "Сибирское агентство "Экспресс" предъявили иск к фирме "ССТ", Новосибирской таможне и ГИБДД УВД Новосибирской области о признании за ними права собственности на приобретенные автомобили и об отмене постановления Новосибирской таможни в части, касающейся конфискации.

Железнодорожный районный суд города Новосибирска, придя к выводу о том, что часть первая статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации, запрещающая пользоваться и распоряжаться транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, противоречит Конституции Российской Федерации и потому не подлежит применению, удовлетворил иски требования гражданина С.И.Тенева и ЗАО "Сибирское агентство "Экспресс".

Однако, судебная коллегия по гражданским делам Новосибирского областного суда, рассматривавшая дело в кассационном порядке, отменила решение суда первой инстанции как незаконное и необоснованное и направила дело на новое рассмотрение, указав при этом, что постановление Новосибирской таможни по делу о нарушении таможенных правил фирмой "ССТ", как не отмененное арбитражным судом, вступило в законную силу и обращено к исполнению; что согласно части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации никто не вправе пользоваться и распоряжаться транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, и что, как следует из статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации, сделки, по которым произведена передача другим лицам таких транспортных средств, являются ничтожными.

Руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1 Признать содержащееся в части первой статьи 131 Таможенного кодекса Российской Федерации положение, запрещающее пользоваться и распоряжаться товарами и транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено, соответствующим Конституции Российской Федерации.

2 Признать содержащееся в части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации положение, согласно которому конфискация товаров, транспортных средств и иных предметов производится независимо от того, являются ли они собственностью лица, совершившего нарушение таможенных правил, а также независимо от того, установлено это лицо или нет, соответствующим Конституции Российской Федерации¹.

Конфискация назначается судьей.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Статья 3.10 КоАП России устанавливает также еще один вид дополнительного административного наказания - административное выдворение за пределы России иностранного гражданина или лица без гражданства.

Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу России за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из России.

Административное выдворение за пределы России 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 Россию соответствующим должностным лицом.

По словам заместителя директора Федеральной миграционной службы Михаила Тюркина, депортирование незаконно проживающих на территории России иностранцев существует в России с 2002 года и закреплено Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в РФ"².

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И.Тененева, а также жалобой фирмы "Y. & G. Reliable Services, Inc.": Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. N 8-П //Российская газета. 1999 24 мая.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации :Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г., N 30, ст. 3032

Приказ МВД РФ от 26 августа 2004 г. N 533 "Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства"¹

Новый же документ МВД лишь вводит в правовое поле так называемое "Наставление по организации совместной деятельности сотрудников милиции и миграционных служб" и еще ряд внутренних циркуляров, которыми до сих пор пользовались в процессе неприятной процедуры выдворения сотрудники милиции.

Государственная регистрация "Наставления..." в Минюсте РФ позволит теперь более четко и согласованно работать сотрудникам полиции и миграционных служб, избегая многочисленных щекотливых ситуаций, когда их по поводу и без повода упрекали якобы в нарушении прав и свобод иностранцев на территории России.

Согласно Приказу, решение по депортации каждого незаконно проживающего у нас иноземца будет принимать теперь Федеральная миграционная служба, исходя из обоснованных представлений начальников паспортно-визовых служб МВД либо руководителей подразделений по делам миграции органов внутренних дел. При этом на каждого такого человека будет заведено учетное дело, которым пополнят центральный банк данных по учету иностранных граждан, лиц без гражданства или временно проживающих на российской территории.

Напомним, что проблема выдворения из России незаконно живущих здесь или нарушающих правила пребывания иностранцев в последнее время приобретает особенно острое звучание.

По статистике за различные серьезные провинности в 2007 году к административной ответственности привлечено около 730 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства.

Неизменной остается и тенденция роста количества выдворенных граждан и лиц. Так, в принудительном порядке из России только в прошлом году выдворено свыше пяти тысяч человек.

А по судебным решениям - свыше 46 тысяч. Всего на I полугодие 2011 года в органах внутренних дел официально зарегистрировались свыше двух миллионов иностранных граждан и лиц без гражданства². Но при этом надо учесть, что эта цифра далеко не отражает реальное количество находящихся на территории России иноземных гостей. По некоторым оценкам их в несколько десятков раз больше.

Согласно ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"

¹ Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: приказ МВД РФ от 26 августа 2004 года // Российская газета. 2004. 26 октября.

² Судебная статистика административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства// Правовая политика и правовая жизнь. 2011 №2. С.23.

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 настоящим Федеральным законом 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.¹

На практике в большинстве случаев выдворение незаконных мигрантов ложится тяжким бременем на госбюджет либо бюджет региона, в котором его поймали. Федеральное финансирование идет через МВД, которое и ведет борьбу с непрошеными гостями².

Таким образом, можно сделать следующие выводы о дополнительных видах административного наказания:

Статья 3.6 Кодекса устанавливает понятие возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения. При этом под возмездным изъятием орудия совершения или предмета административного правонарушения понимается их принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета.

То есть, данная мера применяется в отношении предметов, находящихся в собственности. Из смысла статьи 3.6 также следует, что возмездное изъятие относится к административным наказаниям, ограничивающим имущественные права именно собственника.

На наш взгляд, данная норма требует дополнительных разъяснений. Прежде всего, необходимо конкретизировать, может ли лицо, совершившее правонарушение, обладать лишь отдельными правомочиями собственника, а также владеть предметом, подлежащим изъятию, на незаконных основаниях. И как поступать в таких случаях с передачей вырученной суммы: передавать лицу, у которого предметы фактически изъяты, или же непосредственно собственнику.

Кодексом закреплен новый подход к конфискации в административном порядке орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Изъятие из незаконного владения нарушителя предметов, изъятых из оборота, предметов, подлежащих возвращению их законному владельцу либо находившихся в противоправном владении нарушителя, конфискацией не признается. Такие предметы изымаются у нарушителя, передаются в

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации :Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2002 г., N 30, ст. 3032

² Максимов И.В. Административное выдворение за пределы Р Ф иностранных граждан или лиц без гражданства как вид административного наказания// Современное право. 2004. №6. С.22.

собственность государства или законному собственнику либо уничтожаются в административном порядке.

Существенные пробелы, по нашему мнению, содержат относительно и конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст.3. 7 КоАП).

Во-первых, в КоАП РФ не устанавливает, может ли быть конфискован не только предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, (как это было ранее). Поскольку составы административных правонарушений, санкции которых предусматривают конфискацию, содержат общие положения в отношении субъекта и режима имущества (например, ст. 16.16, ч.2 ст. 16.18, ч. 2 ст.16.19, ст.16.21). Это позволяет нам предположить, что конфискация орудия совершения или предмета правонарушения допускается независимо от того, находятся ли они в собственности нарушителя или переданы ему в управление или пользование.

Во-вторых, в отличие от КоАП РСФСР, внимание законодателя акцентируется на конфискации не изъятых из оборота вещей. При этом конфискация орудий совершения или предмета правонарушения, ограниченных в обороте, законодательно не определена.

Однако составы правонарушений предусматривают конфискацию ограниченных в обороте вещей, явившихся орудием совершения или предметом правонарушения.

Например, конфискация применяется за нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст.8.34); уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст.8.35); нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.16) и

Административное выдворение как вид административного наказания заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу России за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из России, назначаемое в судебном порядке. В настоящее время особо актуальны проблемы выдворения иностранцев и лиц без гражданства, поскольку не всегда имеются необходимые денежные средства.

3.3 Порядок наложения административных наказаний

Многочисленные вопросы в судебной практике вызывают нормы, касающиеся именно назначения наказания за совершение административного правонарушения, закрепленные в главах 3, 4 Кодекса. Данные вопросы, впрочем, следует рассматривать в свете Общих положений КоАП РФ. Наказание может быть назначено судьей, мировыми судьями, уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными

лицами только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения.

Статья 1.5 КоАП РФ впервые в истории российского административного права закрепляет презумпцию невиновности в отношении лица, которое привлекается к административной ответственности. Бремя доказывания возлагается на публичную власть, а субъект, привлекаемый к ответственности, доказывать свою невиновность не обязан.

Подразумевая под субъектом административного правонарушения, в том числе, и юридическое лицо, законодатель, с учетом принципа презумпции невиновности, определил понятие виновности юридического лица в статье 2.1 Кодекса – юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Судебные органы сталкиваются с вопросом: как изложенные выше положения презумпции невиновности сопоставляются с нормой, закрепленной в ч.7 ст.2.10 КоАП, которая гласит, что в случаях реорганизации юридического лица, административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Ведь в соответствии с принципом вины, в его конституционно-правовом смысле, если реорганизуемое лицо не могло знать о правонарушении, оно не может быть привлечено к ответственности. Вызывают справедливую критику и приведенные в Кодексе определения умышленной и неосторожной вины (ст.2.2 Формы вины), заимствованные из уголовного права.

По нашему же мнению, понятия вины субъектов административного правонарушения должны быть конструктивно объединены в одной статье. Практика показывает, что судьями не всегда учитываются требования дифференциации наказания в зависимости от субъекта правонарушения. Здесь, прежде всего, проблемы возникают с определением понятия должностного лица.

Общие правила назначения административного наказания установлены статьей 4.1 Кодекса. При этом часть 1 указанной статьи предусматривает, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение.

В отличие от Уголовного кодекса РФ, КоАП РФ не предусматривает

возможности назначения наказания ниже низшего предела, установленного санкцией статьи Особенной части. Высказываются мнения о необходимости введения подобной нормы в КоАП РФ, поскольку в случаях, когда не имеется оснований для освобождения лица от ответственности по малозначительности правонарушения, однако с учетом смягчающих обстоятельств, исключительно положительной характеристики личности виновного, назначение наказания лицу в пределах санкции статьи Особенной части суду представляется несправедливым. Однако, по нашему мнению, поскольку санкции статей Особенной части КоАП, предусматривающие наиболее строгое наказание - административный арест, носят альтернативный характер, это позволяет, с учетом всех обстоятельств дела, избрать лицу такой вид наказания, который соответствовал бы принципам гуманности и справедливости. Иные санкции в большинстве своем носят относительно-определенный характер, определяя как верхний, так и нижний пределы размера наказания, что также позволяет дифференцировать наказание в зависимости от характера правонарушения, личности нарушителя, а также обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность.

При этом также следует учитывать, что наряду с судьями, имеющими достаточную квалификацию и опыт правоприменительной работы, дела об административных правонарушениях рассматривают и иные органы и должностные лица.

Согласно ч.2 ст.4.1 КоАП РФ назначение административного наказания физическому лицу осуществляется с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (ст.ст.4.2, 4.3 КоАП РФ). При назначении наказания юридическому лицу следует также учитывать его имущественное и финансовое положение.

Характер административного правонарушения является качественной категорией. При определении данного вопроса имеют значение способ и мотивы совершения правонарушения, формы вины, квалифицирующие признаки, социальная значимость охраняемых общественных отношений, а, следовательно, и степень общественной опасности. Наказание назначается конкретному лицу. Индивидуализация административного наказания зависит от многих факторов. При этом законодатель отмечает необходимость учитывать, в том числе, и имущественное (финансовое) положение виновного лица.

Существует мнение, что необходимость выяснения имущественного статуса лица связана исключительно с вопросом определения конкретного размера наказания виновному¹. Считаем данный вывод ошибочным. При оценке имущественного положения правонарушителя, по нашему мнению,

¹ Дугенец, А. С. Наложение административных наказаний органами внутренних дел : учеб. пособие / А.С. Дугенец ; М-во внутрен. дел Рос. Федерации, Гос. учреждение "Всерос. НИИ". - М. : ВНИИ МВД России, 2003. -24 с.

должно быть выявлено наличие или отсутствие причинной связи между имущественным статусом лица и совершенным проступком. Наличие причинной связи может свидетельствовать о признаках совершения правонарушения в состоянии крайней необходимости, кроме того, совершение правонарушения в виду тяжелого имущественного положения может быть признано обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

Обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение (ст.4.2 КоАП), включают наличие признаков, позволяющих квалифицировать степень общественной опасности проступка и применение менее суровых санкций к правонарушителю. По смыслу КоАП такие обстоятельства учитываются непосредственно перед назначением наказания, когда наличие признаков состава административного правонарушения уже выявлено.

Особое внимание привлекает положение, закрепленное в п.3 ч. 2 ст.4.2 КоАП РФ, согласно которому обстоятельством, смягчающим административную ответственность, признается совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта). Это обстоятельство в качестве смягчающих ответственность, впервые предусмотрено КоАП РФ. Состояние аффекта в качестве юридического факта может быть установлено в результате специального доказывания. Как правило, для этого необходимы экспертные заключения, подтверждающие наличие аффекта. Проведение экспертизы требует временных затрат. При этом в отношении значительного числа правонарушений законом установлен двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности.

Приостановление же срока давности предусматривается Кодексом только в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица – с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело.

Иных оснований приостановления срока давности законодатель не предусмотрел, что, безусловно, влияет на качество рассмотрения дел об административных правонарушениях. Тем более что в некоторых ситуациях проведение экспертизы является обязательным условием. К примеру, основанием для прекращения производства по делу является невменяемость лица, совершившего противоправное деяние, а для признания данного юридического факта необходимо заключение эксперта. По нашему мнению, отсутствие нормы, регулирующей возможность приостановления срока давности привлечения к административной ответственности, является существенным законодательным пробелом.

В отличие от обстоятельств, смягчающих ответственность, перечень

которых не является исключительным, признаки, отягчающие ответственность, зафиксированы в КоАП и не могут быть изменены (дополнены) законами субъектов Федерации или судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело. К таким обстоятельствам относятся только действия (бездействие) нарушителя – физического или юридического лица, способные увеличить общественно опасные последствия проступка.

Примечательно, что, несмотря на весьма критическую оценку со стороны большинства правоприменителей¹ отнесения к числу отягчающих обстоятельств совершение административного правонарушения в состоянии опьянения, данное обстоятельство, тем не менее, сохранено. Правда, с небольшой поправкой: судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

Следует также учесть, что некоторые составы предусматривают совершение правонарушения в состоянии опьянения в качестве квалифицирующего признака, при чем, именно в тех случаях, когда данное состояние лица в действительности представляет общественную опасность. Согласно же ч.2 ст.4.3, обстоятельства, предусмотренные ч.1 ст.4.3, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

В связи с этим, по нашему мнению, указание законодателя на совершение правонарушения в состоянии опьянения как на обстоятельство, отягчающее ответственность, является излишним.

Статья 2.9 предусматривает возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения.

При этом определения малозначительности правонарушения в Кодексе не приводится. Аналогичная норма Уголовного кодекса (ч.2 ст. 14 УК) следующим образом определяет малозначительность деяния: не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Указанные правовые критерии универсальны и в равной степени характеризуют малозначительность действий (бездействия) при совершении как преступления, так и административного правонарушения. Однако существуют и различия.

Во-первых, малозначительность действия (бездействия), предусмотренного УК, невозможно квалифицировать как общественно опасное деяние. Что же касается административного правонарушения, то оно считается совершенным и при наличии признаков малозначительности.

¹ . Вьюнов В.М. Назначение административного наказания.-М.: Проспект, 2003. С.69.

Во-вторых, квалификация правонарушения в качестве малозначительного зависит от субъективной оценки данного правонарушения уполномоченным органом (должностным лицом), последний вправе назначить административное наказание и при наличии признаков малозначительности.

При совершении действий (бездействия), предусмотренных УК, с признаками малозначительности, их квалификация в качестве преступления не зависит от волеизъявления должностного лица, закон прямо указывает на то обстоятельство, что данные действия не могут быть признаны преступными.

В судебной практике нет единого понимания вопроса о том, при совершении каких конкретно видов административных правонарушений возможно освобождение лица от наказания ввиду его малозначительности. Прежде всего, это касается правонарушений в сфере налогов и сборов. По мнению некоторых правоприменителей, при совершении налоговых правонарушений возможность освобождения от ответственности по признакам малозначительности не предусмотрена. Данный довод основывается на том, что, поскольку ответственность за правонарушения в налоговой сфере предусматривается, в том числе, и нормами Налогового кодекса, следует исходить из того, что данным законодательным актом возможность освобождения от наказания в силу малозначительности не предусматривается.

Закрепляя один из основополагающих принципов назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений, ст.4.4 КоАП, при этом понятие «совокупность административных правонарушений» не раскрывает. И только по аналогии с уголовным законом можно сделать вывод о том, что совокупностью административных правонарушений признается совершение лицом двух или более административных правонарушений, по каждому из которых не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности, и ни за одно из них не налагалось административное наказание.

Основная проблема, возникающая в практике назначения наказаний за совершение нескольких правонарушений, связана с неопределенностью ч.2 ст.4.4 КоАП, в соответствии с которой в случаях, когда дела о совершенных правонарушениях рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), административное наказание назначается в пределах только одной санкции. Ряд судей придерживается мнения о том, что данное правило распространяется на назначение как основных, так и дополнительных наказаний¹. Если нормами особенной части за любое из совершенных правонарушений предусмотрено дополнительное наказание, в этом случае к основному наказанию может быть присоединено одно из дополнительных

¹ Бутков, А. В. К вопросу об эффективности административных наказаний // Право и государство. 2005. № 1. С. 46 – 52

наказаний. Однако данная позиция представляется не вполне обоснованной, поскольку трактует норму закона в расширительном смысле. В отличие от предыдущего Кодекса (1984г.), в котором содержалась прямое указание на возможность присоединения к основному наказанию одного из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений, новый Кодекс такой возможности не предусматривает.

Следует также отметить, что если правонарушения различны, но рассматриваются одним органом, то указание закона не совсем четко – в пределах какой санкции должно назначаться наказание? Редакция старого Кодекса была более удачной. Так, в ст.36 КоАП РСФСР указывалось, что взыскание при такой ситуации налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное нарушение.

В ст.4.5 КоАП РФ определены сроки, после истечения которых исключается возможность назначения административного наказания. Указанная статья (в сравнении с КоАП РСФСР) претерпела значительные изменения.

Во-первых, давностные сроки, установленные законодателем, зависят от вида и характера административного правонарушения;

Во-вторых, впервые в КоАП сроки привлечения к административной ответственности поставлены в зависимость и от вида административного наказания (к примеру, 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).

Однако, как уже отмечалось выше, приостановление срока давности предусматривается Кодексом только в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица - с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело.

Иных оснований приостановления срока давности законодатель не предусмотрел, что, по нашему мнению, является существенным законодательным пробелом (это касается тех видов правонарушений, срок давности по которым установлен в два месяца), поскольку зачастую необходимость продления срока обоснована объективными обстоятельствами - необходимость проведения экспертизы, уклонение лица от явки в судебное заседание и др.

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания (ст.4.6 КоАП).

При применении данного положения на практике встречаются ошибки, связанные с определением момента окончания исполнения постановления.

При применении административного наказания, исчисляемого определенным сроком (лишение специального права, административный арест и дисквалификация), день окончания исполнения наказания определен в постановлении о его назначении.

Срок погашения административного наказания не дифференцируется в зависимости от вида, срока и размера административного наказания. Во всех случаях он равен одному году.

При этом если виновное лицо подвергнуто основному и дополнительному наказанию, то срок погашения исчисляется со дня окончания исполнения того взыскания, которое по времени было исполнено последним.

На практике судьи зачастую сталкиваются с вопросом: прерывает ли течение давностного срока для погашения административного наказания совершение нового административного правонарушения?

Существует мнение, что срок погашения прерывается, и начинает течь с момента исполнения административного наказания, назначенного уже за вновь совершенное административное правонарушение.

Однако имеет место и иная точка зрения, основанная на том, что прерывание срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, недопустимо, поскольку само по себе влечет дополнительные отрицательные последствия для виновного лица, т.е. фактическое увеличение данного срока. Данный вопрос, по нашему мнению, также требует дополнительных разъяснений.

В соответствии со ст.4.7 КоАП РФ, рассмотрение вопроса о возмещении причиненного вреда является правом судьи: рассматривая дело об административном правонарушении, он вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Разрешая данный вопрос, судья обязан установить причинную связь между административным правонарушением и имущественным ущербом, вину лица в его нанесении, размеры ущерба, кому он нанесен и т.д. Что же касается споров о возмещении имущественного вреда, то они разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства во всех случаях.

В отличие от ст.40 КоАП РСФСР, которая устанавливала возложение обязанности возместить причиненный ущерб в результате совершения административного правонарушения, ст.4.7 КоАП РФ наряду с возмещением имущественного ущерба предусматривает и возмещение морального вреда, причиненного административным правонарушением.

3.4 Эффективности наложения административных наказаний

Борьба с административными правонарушениями, по точному определению ведущих ученых в области административного права И.А. Галагана, Л.Л. Попова, А. П. Шергина, А.Ю. Якимова, не ограничивается привлечением к ответственности за деяния, признаваемые по действующему законодательству административными правонарушениями¹. Лишь при реальном исполнении наложенного административного наказания происходит воздействие на сознание людей. Только таким образом можно достичь целей, которые определены в ст. 3.1 КоАП РФ, это «предупреждение новых административных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами», а также обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания. Наоборот, неисполнение наложенных наказаний за административные правонарушения делает всю предшествующую процедуру неэффективной, дискредитирует органы государственной власти как не способные обеспечить реализацию административных наказаний, а у правонарушителей возникает чувство безнаказанности, вследствие чего они нередко совершают новые правонарушения.

По точному определению Д.Н. Бахраха, постановления о наложении административных наказаний, если не будут исполнены, останутся «пустыми бумажками»².

Трудно не согласиться с точкой зрения Д. К. Нечевина, который считает, что «для профилактики неотвратимость наказания имеет большее значение, чем его строгость и суровость. Даже самое суровое наказание отнюдь не влечет за собой максимальный эффект удержаний от правонарушения»³. Исследуя принципы неотвратимости ответственности и публичности в современном российском уголовном праве, Л.Б. Головкин, на наш взгляд, приводит яркий пример, что еще «более двухсот лет назад знаменитый итальянец Чезаре Беккариа в своей книге «О преступлениях и наказаниях» с присущим ему блеском стимулировал мысль, что «одно из самых действенных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности...»⁴.

Проблеме эффективности применения наказаний за административные правонарушения достаточное внимание уделялось учеными Б.М. Лазаревым, М.Я. Масленниковым, Л.Л. Поповым, М.Я. Саввиным, А.П. Шергиным.

Действующее до 1 июля 2002 года административное законодательство, которое имело главной целью воспитание правонарушителя, не позволяло остановить почти галопирующий рост

¹ Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.-М., 2002. С. 44.

² Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. -Пермь, 1969. С. 313.

³ Нечевин Д.К. Социальная профилактика как одно из основных направлений деятельности органов внутренних дел (теория и практика) // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности- Сб. №8. М.: ГУ ООП МВД России, ВНИИ МВД России, 2001. С. 18.

⁴ Головкин Л.В. Принципы неотвратимости ответственности и публичности в современном российском уголовном праве и процессе// Государство и право. 1999. №3. С.12.

совершаемых в стране за последние годы административных правонарушений. По результатам исследований, проведенных Л.И. Поспеловой, в последние годы в России регистрируется до 80 миллионов административных правонарушений¹, это в два раза больше, чем в начале 90-х годов². Кроме того, латентность административных правонарушений достаточно высока. Это дает основание поддержать позицию А. С. Дугенца, что неудовлетворительное состояние правовой защищенности современного общества настоятельно диктует необходимость перехода правоприменителя к подавлению социального зла, коим следует считать указанное выше количество совершенных в стране административных правонарушений»³.

Общепринятые правила применения административных наказаний должны привести к тому, чтобы «всякий, кто не нарушил закона, не мог быть наказан, а тот, кто виновен в нарушении, не ушел от ответственности. Вместе с тем обеспечение законности применения наказаний предполагает также исключение субъективизма, ошибочных трактовок государственной целесообразности, наконец, просто ошибок, вызванных неопытностью, недостаточной квалификацией отдельных должностных лиц⁴. Фактически изменения статьи 20.25 и 32.2 КоАП РФ, на наш взгляд, выводят исполнение постановлений об административных правонарушениях на новый качественный уровень. При анализе статей нового и старого КоАП РФ просматривается позиция законодателя, направленная на усиление ответственности за административные правонарушения. Нельзя не согласиться с А.П. Шергиным, что атакой подход представляется более реалистичным, основанным на понимании административного наказания как одного из вспомогательных средств противодействия административным правонарушениям»⁵. По мнению Б.М. Лазарева, «эффективность административной ответственности во многом зависит от того, каков разрыв во времени между совершением правонарушения и наложением взыскания за него. Чем короче этот срок, тем обычно выше эффективность взыскания»⁶.

Однако С. Стоев высказывал мнение, что «стремление в ряде административно наказующих органов упростить производство при наложении административных санкций привело к пренебрежению основными принципами административно наказующего производства. Кое-где это упрощение создает условия для - массового нарушения закона»⁷

¹ Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: М.:ВНИИ МВД России, 2001. С. 20.

² Андреев Е.М., Бертуш СИ., Зубов И.Н., Шергин А.П., Якимов А.Ю. Исполнение административных взысканий органами внутренних дел.- М 1990. С. 3.

³ Дугенец А.С. Наложение административных наказаний органами внутренних: учебное пособие. - М.: ВНИИ МВД России. 2003. С. 71

⁴ Дугенец А.С. Общие правила применения административных взысканий//Юрист. 2001. № 2.

⁵ Шергин Л.П. Правовое регулирование административной юрисдикции // Управление и право. 1975. №2. С.312.

⁶ Лазарев БМ Административная ответственность.- М., 1985. С. 33

⁷ Стоев С. Некоторые вопросы недооценки мер административного наказания//Социалистическое право. 1973. №12. С.15.

В. И. Попов отмечает, что наложение административных наказаний должно осуществляться при « строгом соблюдении всех гарантий прав личности».

Не следует также забывать о том, что для того чтобы наложение административных наказаний, было эффективным, следует при их наложении соблюдать права человека. Реформирование российской государственности предполагает существенное усиление защиты прав и законных интересов граждан. Особую актуальность изложенное приобрело после принятия в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации, провозглашающей и гарантирующей права человека и гражданина высшей ценностью. Заслуживает внимания, что закрепленные в Основном законе страны положения находят свое отражение в принимаемых в настоящее время законах и иных нормативных актах.

В соответствии со ст. 24. КоАП России задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

По общему правилу, в целях усиления защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинстве указанных лиц.

В то же время следует иметь в виду, что с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела, может быть принято решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении. Данный вердикт выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения. Нет сомнений, что в условиях построения правового государства изложенное положение закона способствует охране прав человека, защите его доброго имени и чести.

Лицо, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, имеют право заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело. Ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения.

В повседневной практической деятельности должностным лицам органов административной юрисдикции надлежит строго соблюдать

требования КоАП России, содержащиеся в ст. 24.5, в которой определен исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного кодексом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость
 - физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
 - действия лица в состоянии крайней необходимости,
 - издание акта амнистии, если такой акт устранил применение административного наказания;
 - отмена закона, установившего административную ответственность;
 - истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
 - наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
 - смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Исключительно важное значение для привлекаемых к административной ответственности граждан имеет дальнейшее совершенствование российского законодательства об административных правонарушениях. В условиях реформирования социально-экономических отношений в стране законодатель предусмотрел порядок разрешения некоторых вопросов административной ответственности.

Имеется в виду возмещение финансовых затрат, вызванных выполнением процессуальных действий. Законодатель определил, что издержки по делу об административном правонарушении состоят из:

- 1) сумм, выплачиваемых свидетелям, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам;
- 2) сумм, израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств.

Обращает внимание то, что в последнее время нарушение прав человека наблюдается также, к сожалению, со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, то есть со стороны тех, кто законом призван и защищать.

По данному поводу можно вспомнить замечание А.П. Стуканова, отметившего, что «органы административной юрисдикции нередко

допускают в процессе своей деятельности нарушения прав, свобод и защищаемых законом интересов граждан»¹.

Не вызывает сомнения, что отмеченные А.П. Стукановым недостатки правоприменительной деятельности некоторых должностных лиц в правовом государстве являются недопустимыми, несовместимыми с требованиями, предъявляемыми современными реалиями складывающихся в стране основ гражданского общества.

Уместно также обратить внимание, но роль и место адвоката в деле защиты прав граждан. Реализация лицами, привлекаемыми к административной ответственности, своего права на приглашение адвоката в установленные законом сроки в ряде случаев становится проблематичной. Здесь усматриваются некоторые процессуальные особенности, не нашедшие своего разрешения в действующем законодательстве².

Издержки по делу об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена федеральным законом (КоАП России), совершенном физическим лицом, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и ответственность за которое предусмотрена законом субъекта Российской Федерации, — на счет бюджета соответствующего субъекта Федерации. Орган административной юрисдикции определяет размер издержек по делу об административном правонарушении на основании приобщенных к делу документов, подтверждающих наличие и размеры фактических затрат³.

Следует иметь в виду, что любые действия должностных лиц, наделенных законом правом наложения административных наказаний, могут быть обжалованы в 10-дневный срок. В повседневной деятельности не исключены случаи, когда в силу сложившихся жизненных ситуаций сроки обжалования не выдерживаются. В данном случае привлеченные к ответственности граждане вправе ходатайствовать и могут рассчитывать на восстановление пропущенного срока только в случае их пропуска по уважительным причинам. Но «в связи с демократизацией правовой политики, — отмечает А.С. Дугенец, — и расширением процессуальной гарантий прав личности в производстве по делам об административных правонарушениях представляется оправданной возможность восстановления в ряде случаев пропущенного срока на подачу жалобы, в том числе и по неуважительным причинам». Например, при очевидной ошибочности наложений административного наказания, если, допустим, в жалобе содержится информация о наложении административного наказания на лицо, не достигшее 16-летнего возраста.

¹ Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб, 2000. С. 12

² Дугенец А.С. Некоторые проблемы участия адвоката в административно-юрисдикционном процессе / Адвокатская практика. 2002. № 1. С. 18

³ Андреев А.И. Обеспечение прав человека при наложении административных наказаний // Российский следователь. 2003. № 12. С. 37.

4 Субъекты административного права

4.1 Статус субъекта административного права

Для всех отраслей права, в том числе и для административного права, понятие "статус субъекта права" является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Поэтому данное понятие имеет различное содержание со своими специфическими отраслевыми особенностями.

Думается, что для углубленного осмысления указанных особенностей целесообразно обратиться к анализу положений общей теории права, чтобы через их призму рассмотреть обозначенный юридический феномен, играющий важную роль в формировании нормативной основы административного права.

В отечественной юридической литературе, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями "субъект права" и "субъект правоотношения". Так, С.Ф.Кечекьян отмечал, что под "субъектом права" следует понимать: а) лицо, участвующее, или б) могущее участвовать в правоотношении¹. По сути дела, аналогичные положения содержатся в работах Р.О. Халфиной и других авторов, которые делают вывод о том, что понятие "субъект правоотношения является" более узким, чем понятие "субъект права", поскольку носитель прав и обязанностей может и не быть участником конкретного, реального правоотношения².

В результате получается, что под субъектами административного права и субъектами административного правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей административных субъективных прав и обязанностей. Следовательно, фактически речь идет об одних и тех же лицах.

Д.Н. Бахрах подчеркивает, что "субъектами административного права" следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Правоотношения – основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений, и в общем круге тех и других совпадает³.

Аналогичная точка зрения высказывается и в последних работах, посвященных вопросам теории государства и права. Так, Н.И. Матузов утверждает, что понятия "субъекты права" и "субъекты правоотношений" в

¹ Кечекьян, С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1958. – С.84.

² Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрист, 1974. – С.31, 114-115.

³ Бахрах, Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. - 1986. - № 2. – С.41.

принципе равнозначны¹, а М.Н. Марченко констатирует, что в современной юридической литературе указанные понятия чаще всего используются в качестве синонимов².

Таким образом, в отечественной юридической науке превалирует точка зрения, что понятие "субъект права" нужно трактовать следующим образом: это реальный (а не абстрактный) носитель субъективного права (равно и обязанности).

Имеется ли другой, принципиально отличный подход к решению вопроса о том, что есть субъект права?

Да имеется, однако в свое время он подвергался резкой критике. В этой связи представляется уместным привести суждение Л.С.Явича о том, что для советской юридической науки характерен подход, в соответствии с которым субъектами права являются вполне реальные участники общественных отношений – отдельные люди или соответствующие коллективы (общности, комплексы, организации), в то время как буржуазная юриспруденция обычно рассматривает понятие субъекта права как чисто юридическую конструкцию, порожденную самим правом (К. Савиньи, Р. Иеринг, Н.М. Коркунов, Э. Дженкс, Г. Кельзен и др.)³.

В настоящее время мы имеем возможность оценивать достижения как российских, так и зарубежных ученых-юристов, без предубеждения и не руководствуясь "классовым подходом". Это, безусловно, способствует объективной оценке тех или иных взглядов, в том числе и на понятие "субъект права". Любопытно, что, отрицая приведенную "буржуазную" точку зрения, советские ученые-юристы в некотором смысле были "вынуждены" становиться на эту позицию. Так, применительно к системе субъектов советского административного права их делили на группы, которые, судя по их обобщенному наименованию, фактически являются правовой абстракцией. Например, Ц.А.Ямпольская выделяла такие группы субъектов, как органы государства и их агенты; общественные организации и их органы; советские граждане⁴.

Д.Н. Бахрах, углубляя познание указанной системы субъектов, справедливо указал на то, что требуется более детальная дифференциация субъектов. В частности, граждан принято делить на граждан СССР, иностранцев и апатридов. При этом было констатировано, что различие между отраслями права можно видеть и в том, кого они признают своими субъектами⁵.

¹ Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Велби, 2001. – С.388.

² Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебно-методическое пособие / М.Н. Марченко. – М.: Норма, 2001. – С.263.

³ Явич, Л.С. Общая теория права. – Л.: Юридическая литература, 1976. – С.214-215.

⁴ Ямпольская, Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дисс. ... на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. – М.: Изд-во МГУ, 1958. – С.10.

⁵ Бахрах, Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. - 1986. - № 2. – С.42-43.

На наш взгляд, последнее высказывание весьма показательное.

Нет ничего "крамольного" в том, что понятие "субъект права", выражает правовую абстракцию. Напротив, именно с помощью категории "субъект права", в общем виде отражающей различные категории лиц, которые предусмотрены правовыми нормами, единственно возможно раскрыть содержание той или иной отрасли права.

Например, гражданским правом предусмотрены такие субъекты, как продавец и покупатель, арендодатель и арендатор и т.п. Уголовно-процессуальное право устанавливает наличие следующих субъектов: обвиняемый, подозреваемый, потерпевший и др. Что касается административного права, то в силу широкого круга лиц, регулируемых им общественных отношений, перечень его субъектов огромен. Можно, например, упомянуть о том, что в Правилах дорожного движения РФ выделяются такие разновидности участников дорожного движения, как водитель, пешеход, пассажир.

Следовательно, речь идет о правовых абстракциях, в общем виде определяющих, на кого распространяется действие тех или иных норм. Разумеется, степень обобщения применительно к тому или иному виду субъекта права может быть различной, скажем: военнослужащий, военнослужащий того или иного рода войск, военнослужащий определенного воинского звания и т.п.

Признавая возникающие сложности при отождествлении понятий "субъект права" и "субъект правоотношения", акад. РАН В.С. Нерсисянц подчеркивает, что не следует смешивать абстрактного субъекта объективного права (абстрактного участника абстрактного правоотношения) и конкретного, индивидуально определенного субъекта права (участника конкретного правоотношения).

На наш взгляд, под субъектом административного права целесообразно понимать абстрактное лицо (физическое или юридическое), предусмотренное административно-правовыми нормами, которое наделено определенным объемом абстрактных юридических прав и обязанностей. Это позволит внести необходимую ясность в осмысление рассматриваемого правового понятия.

Субъекты административного права могут быть индивидуальными и коллективными.

К числу индивидуальных субъектов относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие. Их особенностью является то, что проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. Естественно, что это накладывает свой отпечаток на их правовое положение, отличая их от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения

граждан. В их числе различные по своему назначению и статусу организации – государственные и негосударственные.

Государственные организации как субъекты административного права: органы исполнительной власти (государственного управления); государственные предприятия, учреждения, и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т.п.); структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права: общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т.п.); трудовые коллективы; органы местного самоуправления; коммерческой структуры; частные предприятия и учреждения.

Теперь обратимся к анализу понятия "статус субъекта права". Латинское слово *status* означает состояние, положение. Соответственно под статусом субъекта административного права или правовым статусом субъекта административного права понимается его правовое состояние, характеризующее комплекс (системой) юридических прав и обязанностей.

В юридической литературе нередко допускается смещение понятий "правовой статус", "правовое положение" (и даже "правосубъектность")¹, особенно применительно к личности.

Так, по мнению некоторых авторов, понятия "правовой статус" и "правовое положение" являются синонимами, поэтому попытки использовать эти термины как отличающиеся по содержанию и значению неприемлемы, несмотря на то, что гражданин может выступать в различных качествах и существует необходимость терминологического отражения этих особенностей.

В то же время понятие "правовое положение личности" иногда применяется как в широком смысле, включая в себя понятия "правовой статус гражданина", "правовой статус иностранца", и "правовой статус апатрида", так и в узком смысле – для характеристики положения конкретной личности в данный момент².

Другие ученые констатируют, что понятие "правовой статус" пока не нашло четкого определения в отечественной юридической литературе. При этом они склоняются к тому, чтобы выделить этот термин для общей характеристики положения гражданина или организации в обществе, поскольку термин "правовое положение" чаще применяется для характеристики лица или организации в определенном круге общественных отношений³.

Данная позиция представляется более логичной, особенно с учетом того принципиального отличия, которое, на наш взгляд, существует между субъектом административного права и субъектом административного

¹ Бахрах, Д.Н. Субъекты советского административного права.– Свердловск: Изд-во СГУ, 1985. – С.5-6.

² Патюлин, В.А. Государство и личность в СССР. – М.: Просвещение, 1974. – С.200-201.

³ Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. – С.123.

правоотношения. Поэтому предпочтительно использовать различные наименования для обозначения правового состояния абстрактного субъекта административного права и правового состояния реального лица, могущего вступать и вступающего в административные правоотношения.

Некоторые предпосылки такого подхода, по нашему мнению, имеют место в ряде научных работ. Так, по признанию ведущих ученых в области теории права (С.С. Алексеева, Р.О. Халфиной и др.) смыслу понятия "статус" в полной мере соответствует то стабильное, основополагающее начало в правовом состоянии субъекта, которое включает в себя правосубъектность в единстве с другими общими (конституционными) правами и обязанностями. Конкретные же права и обязанности отражают, скорее, специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов, нежели основы общего положения лица в данной правовой системе.

На наш взгляд, позитивным в изложенной точке зрения является то, что правовой статус ассоциируется со стабильным правовым состоянием субъекта, а правовое положение рассматривается как постоянно изменяющаяся совокупность прав и обязанностей лица, обусловленная его вступлением в те или иные правоотношения.

Однако по сути своей приведенная точка зрения представляется не очень убедительной по следующим причинам. Во-первых, вычленение наиболее общих (конституционных) прав и обязанностей фактически означает, что речь идет о статусе личности, которую следует воспринимать не иначе, как правовую абстракцию в силу всеобщности указанных прав и обязанностей. Во-вторых, в таком случае за рамками правового статуса остаются все иные права и обязанности, установленные нормами других отраслей права. Следовательно, на самом деле в данном случае имеется ввиду конституционный статус личности.

В этой связи уместно отметить, что в юридической литературе нередко выделяется конституционный статус государственных органов, причем это относится как к органам государственной власти в целом, так и к органам исполнительной власти. Углублению понимания сущности правового статуса способствует, на наш взгляд, то, что некоторые ученые применительно к личности выделяют различные виды правового статуса. Так, наряду с общим правовым статусом гражданина, включающим в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам, рассматриваются более частные правовые статусы, соответствующие различным социальным ролям граждан¹.

При этом Н.В. Витрук предлагает ввести понятие "общий правовой статус личности" и "специальные правовые статусы личности".

Последние представляют собой совокупности прав и обязанностей,

¹ Новоселов, В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов: СТИ, 1976. – С.37-38.

которые конкретизируют и дополняют общие права и обязанности применительно к разным людям, характеризующимся специфическими чертами служебного, семейного и иного положения. Иными словами, речь идет о специальных правовых статусах депутатов, учащихся, военнослужащих и т.д.¹

Аналогичную точку зрения высказывают ученые-административисты. Так, И.И. Веремеенко отмечает, что административно-правовой статус личности в сфере охраны общественного порядка является частью административно-правового статуса в целом, а последний является частью правового статуса личности². Д.Н. Бахрах акцентирует внимание на том, что существует огромное разнообразие специальных административно-правовых статусов, например, статусы субъектов разрешительной системы, субъектов административной опеки, жителей территорий с особым административно-правовым режимом и т.д.³.

Можно привести и некоторые другие примеры частного характера. Скажем, подчеркивается, что административно-правовой статус участников дорожного движения различен в зависимости от их социальной роли (водитель, пешеход, пассажир и т.д.)⁴. Вместе с тем указывается на то, что правовой статус военнослужащих дифференцируется в зависимости от их принадлежности к определенной категории, которая характеризуется видом вооруженных сил и родом войск, должностью, воинским званием т.п.⁵

В то же время в приведенных работах не акцентируется внимание на очень важном, как представляется, обстоятельстве: речь идет о правовых статусах абстрактных лиц, предусмотренных правовыми нормами, т.е. субъектов права (в нашем понимании этого термина).

В отличие от многих других авторов В.А. Патюлин делает логичный вывод о том, что субъективные права, входящие в правовой статус гражданина, принадлежат всем гражданам как абстрактному субъекту данного рода, а субъективные права, входящие в правовой модус (имеется в виду специальный статус), - всем, кто в данных условиях выступает в качестве абстрактного субъекта данного вида. На наш взгляд, это совершенно верно, поскольку указанные субъективные права характеризуют свойство всеобщности в первом случае по родовому признаку (гражданство), а во втором – по видовому (определенный, установленный законом возраст,

¹ Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1979. – С.186-187.

² Веремеенко, И.И. Механизм административного правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – М.: Проспект, 1982. – С.35.

³ Бахрах, Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. - 1994. - № 3. - С.19.

⁴ Сатлейкин, П.И. Административно-правовой статус участников дорожного движения и проблемы его реализации: дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. – М.: Изд-во МЮИ, 1988. – С.36.

⁵ Артамонов, В.Н. Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. - 1983. - № 5. - С.24.

профессия, должность и т.п.)¹.

Идея В.А. Патюлина о введении в научный оборот понятия "правовой модус" нашла некоторую поддержку. При этом подчеркивается, что взаимоотношение категорий правового статуса и правового модуса определяется, исходя из соотношения понятий "общее" и "особенное"².

Концепция В.А. Патюлина заслуживает внимания, однако, с нашей точки зрения, следует сделать два уточнения. Во-первых, необходимо упомянуть, что правовой статус, естественно, включает в себя и юридические обязанности. Во-вторых, все-таки нельзя признать удачным использование нового термина "модус", который не раскрывает сути обозначаемой им правовой категории. Думается, что понятие "специальный правовой статус" вполне соответствует своему предназначению.

Как же охарактеризовать правовое состояние конкретного лица – реального участника правоотношений? По мнению В.И. Новоселова, процесс конкретизации правовых статусов личности и выделение из общего правового статуса гражданина "заканчивается, в сущности, лишь применительно к отдельному гражданину – Иванову, Сидорову и т.д."³.

Аналогичной позиции придерживается и Н.В. Витрук. Характеризуя правовое состояние конкретного лица (персональная индивидуализация), он вводит понятие индивидуального правового статуса личности. При этом Н.В. Витрук признает, что данный статус является нестабильным, он меняется во времени. С учетом динамического характера этой категории предлагается даже ввести понятие конкретного индивидуального правового статуса личности, отражающего те права и обязанности личности, которые фактически реализуются на данный конкретный момент⁴.

Похожим образом поступает и А.В. Поляков, который применительно ко всем субъектам (как физическим, так и юридическим лицам) выделяет следующие правовые статусы: общий, специальный и индивидуальный.

Думается, что изложенная позиция содержит в себе логическое противоречие. Общий правовой статус и специальные правовые статусы личности, которые соответствуют нашему пониманию статуса субъекта права, отличаются стабильностью (статичностью), они изменяются лишь в нормативном порядке, а не по воле отдельных субъектов. Это объясняется тем, что данные статусы представляют собой предусмотренные правовыми нормами совокупности юридических прав и обязанностей в виде правовой абстракции.

¹ Патюлин, В.А. Государство и личность в СССР. – М.: Просвещение, 1974. – С.198-199.

² Ровный, В.В. О категории "правовой модус" и ее содержании // Государство и право. - 1998. - № 4. - С.88.

³ Новоселов, В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов: Изд-во СЮИ, 1976. - С.38.

⁴ Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1979. - С.190-191.

В то же время правовое состояние конкретного лица, как уже говорилось, подвержено постоянному изменению, поскольку его субъективные права и обязанности обусловлены возникновением, развитием и прекращением разнообразных административных правоотношений, связывающих данное лицо с другими лицами. Следовательно, речь идет о правовой реальности, наполненной конкретным содержанием. Поэтому, думается, в данном случае было бы неверно употреблять термин "правовой статус".

Отметим, что существует и довольно своеобразная точка зрения, в соответствии с которой правовой статус, представляя собой комплекс всех прав и обязанностей конкретного субъекта, включает в себя реальное правовое положение. Последнее является фактически реализованной и реализующейся частью правового статуса, т.е. совокупностью использованных прав и исполненных обязанностей (неоднократно, полностью или частично). По нашему мнению, подобную конструкцию также нельзя признать удачной, несмотря на то, что здесь акцентируется внимание на "динамической" сущности правового положения конкретного лица. Однако в рассматриваемом случае и сам правовой статус постоянно изменяется, поскольку включает в себя правовое положение.

Думается, что в отличие от той позиции, которой придерживается Н.В. Витрук, говоря о правовом состоянии конкретного (персонально определенного) лица вместо термина "конкретный индивидуальный правовой статус" целесообразно применять иной термин – "правовое положение".

Конкретное лицо – реальный участник административных правоотношений – является одновременно обладателем прав и обязанностей, отражающих содержание как общего административно-правового статуса, так и различных специальных административно-правовых статусов, что обуславливается соответствующими социальными позициями, которые это лицо занимает в обществе.

4.2 Правосубъектность как важнейшая часть правового статуса субъекта административного права

Для того чтобы представить себе, каким образом тот или иной статус субъекта административного права трансформируется в правовое положение реального (персонально определенного) лица, необходимо проанализировать сущность еще одной важной правовой категории – правосубъектности. Она неразрывно связана с правовым статусом. Ранее уже упоминалось о том, что нередко данные термины используются как синонимы, но чаще правосубъектность рассматривается как важнейшая часть правового статуса.

Что же такое правосубъектность? В общей теории права она понимается как возможность (способность) выступать в качестве субъекта

прав и обязанностей¹.

Иногда правосубъектность включается в качестве элемента правового статуса в виде особого субъективного права². Думается, что такая позиция нелогична, поскольку объединяются способность обладания правами и обязанностями (т.е. правовым статусом) и сам правовой статус. Разумеется, правосубъектность и правовой статус теснейшим образом взаимосвязаны, однако каждое из этих понятий имеет самостоятельное значение.

Не случайно выделяются как общая, так и специальная (ролевая) правосубъектности, соответствующие определенным правовым статусам. Наряду с этим предлагается ввести такую разновидность правосубъектности, как отраслевая.

При этом Н.В. Витрук справедливо обращает внимание на то, что вести речь об объеме правосубъектности можно лишь условно, так как данный объем определяется правовым статусом. В противном случае как раз и происходит отождествление содержания правосубъектности и правового статуса.

Какова же суть правосубъектности, позволяющая ей выступать в качестве средства закрепления круга лиц (реальных), обладающих способностью быть носителями юридических прав и обязанностей (отражающих содержание определенного правового статуса)? Предположение о том, что она является возможностью или способностью реального лица быть носителем указанных прав и обязанностей, на наш взгляд, ничего не раскрывает. Пожалуй, более точной является мысль о том, что правосубъектность свидетельствует о наличии указанной правовой способности.

Суть правосубъектности заключается в том, что она определяет те юридически значимые характеристики, обладание которыми делает реальное (персонально индивидуализированное) лицо обладателем административно-правового положения. Например, "приобретение" правового положения лица, привлекаемого к административной ответственности, заключается не только в совершении гражданином правонарушения, предусмотренного нормами административного права. Помимо этого "требуется" достичь установленного возраста (16 лет), быть вменяемым и не иметь иммунитета от административной ответственности (т.е. не относиться к депутатскому корпусу или некоторым другим категориям лиц).

Административная правосубъектность предполагает такие качества физических и юридических лиц, которые в соответствии с действующим законодательством дают им право быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих общественных

¹ Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. – С.126.

² Алексеев, С.С. Общая теория права. – М.: Юрист, 1982. – С.140-141.

отношений. Административная правосубъектность складывается из двух элементов: правоспособности и дееспособности.

Административная правоспособность – проявление общей правоспособности, т.е. установленной и охраняемой государством правовыми нормами возможности данного субъекта (гражданина, исполнительного органа и т.п.) вступать в различного рода правовые отношения. Это – способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию. Следовательно, правоспособность является предпосылкой возникновения правовых отношений с участием данного субъекта. Для возникновения административно-правовых отношений такой предпосылкой является административная правоспособность, выражающаяся в определяемой административно-правовыми нормами возможности данного субъекта приобретать административно-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за практическую их реализацию в сфере государственного управления¹.

Административная правоспособность в своей сущности определяется особенностями указанной сферы. Соответственно каждый, кто нормами административного права наделен обязанностями и правами в этой сфере, рассматривается в качестве субъекта административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно-правовых отношений, но не само это участие. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду, прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно-правовой статус каждого из них.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной дееспособностью. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также является важнейшим элементом административно-правового статуса, наряду с правоспособностью.

На практике далеко не всегда возможно проведение четких граней между административной право- и дееспособностью, хотя условно можно утверждать, что они соотносятся как статическая и динамическая категории. Довольно часто они неразделимы, так как являются по существу двумя элементами единого административно-правового статуса. Это, в частности, относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают

¹ Смирнова, Н.Н. Административное право (в двух частях): учебное пособие / Н.Н.Смирнова. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2004 г. – С.28.

одновременно, т.е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции. В компетенции выражается их административная правоспособность. В ней определяются и полномочия данного органа по участию в административно-правовых отношениях, т.е. их дееспособность. Например, закрепленная в ст.114 Конституции РФ компетенция Правительства и соответствующие ей полномочия одновременно отражают его право- и дееспособность как субъекта административного права¹.

Для органов управления способность участвовать в административно-правовых отношениях фактически является их прямой юридической обязанностью, ибо она есть основное средство реализации их компетенции, а, следовательно, и правоспособности. Аналогично решается вопрос об административной дееспособности должностных лиц государственных предприятий и учреждений. Однако существенная особенность последнего случая выражается в том, что административная дееспособность реализуется не самим предприятием или учреждением, а их администрацией, т.е. органом управления.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать российское государство, субъекты Федерации, государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, сочетающих в себе оба эти юридически качества.

Это означает, что субъектом административно-правовых отношений является, например, не республика, не край или область, а их органы управления.

Таким образом, административную правосубъектность можно представить в виде своеобразного "буфера" между реальным лицом и статусом субъекта административного права. Этот "буфер" является правовой конструкцией, отражающей состав юридических фактов, наличие которых позволяет конкретному лицу (или вынуждает его) выступить в качестве обладателя соответствующего правового положения.

Что же при этом происходит с правовым статусом? Он как бы индивидуализируется, наполняясь конкретным содержанием. В этой связи представляется целесообразным вспомнить о соотношении административно-правовой нормы и административного правоотношения. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что норма права является "моделью" правоотношения² (отметим, что правоотношение не

¹ Макарейко, Н.В. Административное право: учебное пособие / И.В.Макарейко. – М.: Юрайт-Издательство, 2005. – С.48.

² Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР (Государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж: Право, 1970. – С.53.

всегда "моделируется" с помощью одной нормы, иногда требуется несколько норм).

Сущность правоотношений и их взаимосвязь с правовыми нормами, на наш взгляд, удачно раскрывает Ю.Г. Ткаченко, которая пришла к выводу о том, что можно говорить о двух определениях правоотношений: в первом случае под правоотношениями понимаются права и обязанности, которые представляют собой индивидуальные модели возможного и должного поведения субъектов ("правоотношения–модели"); во втором – фактические отношения, урегулированные нормами права ("правоотношения–отношения").

По предлагаемой Ю.Г. Ткаченко схеме правовая норма – модель, содержащая правило поведения общеобязательного характера; "правоотношение–модель" индивидуализирует общую модель (норму), сохраняя качество модели (т.е. мысленного образа, носящего уже индивидуализированный характер); "правоотношения–отношения" являются реализованными в деятельности субъектов правоотношения правовыми моделями.

Исходя из такого понимания правоотношений, можно сделать следующий вывод. Правовое положение конкретного (персонально индивидуализированного) лица характеризуется как потенциальными административными правами и обязанностями, вытекающими из правоотношений–моделей, так и реальными административными правами и обязанностями, вытекающими из правоотношений–отношений. Первая группа прав и обязанностей представляет собой нереализуемую часть правового положения, которым обладает данное лицо, поскольку отсутствуют необходимые юридические факты. Вторая группа прав и обязанностей является реализуемой (реализованной) частью правового положения, обладатель которого – это лицо, так как соответствующие юридические факты реально существуют.

Приведем следующий пример. Факт совершения конкретным гражданином К. административного правонарушения, который был документирован путем составления соответствующего протокола, влечет за собой юридическое последствие в виде признания данного гражданина лицом, привлекаемым к административной ответственности. Это, в свою очередь, приводит к тому, что у гражданина К. появляется реальное право знакомиться со всеми материалами дела, пользоваться юридической помощью защитника и т.п. В то же время право обжаловать постановление по делу, представляющее собой неотъемлемую часть правового положения лица, привлеченного к административной ответственности, носит потенциальный характер до тех пор, пока постановление не будет вынесено.

Таким образом, если правовой статус (правовое состояние) абстрактного субъекта административного права характеризуется совокупностью нормативно закрепленных юридических прав и обязанностей, то правовое положение (правовое состояние) конкретного персонально индивидуализированного лица определяется как потенциальными

обязанностями и правами (обусловлены наличием правоотношений-моделей), так и реальными обязанностями и правами (обусловлены существованием правоотношений-отношений).

Именно поэтому правовое положение реального лица постоянно изменяется в зависимости от наличия тех или иных юридических фактов, в то время как статус субъекта административного права неизменен до той поры, пока не меняются соответствующие правовые нормы.

4.3 Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации

Гражданин как субъект административного права – это участник общественных отношений, выступающий в качестве носителя содержащихся в нормативных актах конкретных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих жизненных потребностей, участия в управлении делами общества и государства.

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. При этом административно-правовой статус гражданина обладает рядом особенностей.

Во-первых, он носит сложный комплексный характер и "пропитан" нормами конституционного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива.

Во-вторых, по обязательности предписаний он содержит в себе либо только права (например, право гражданина на обращение в те или иные инстанции с предложениями, заявлениями и жалобами), либо только обязанности (например, соблюдать правила дорожного движения), либо права и обязанности (например, при рассмотрении дел об административных правонарушениях гражданин имеет право обжаловать постановление по делу и несет обязанность уплатить в установленный срок наложенный на него штраф).

В-третьих, содержание административно-правового статуса гражданина в одних случаях зависит от желания того или иного лица (например, гражданин обращается в органы внутренних дел за разрешением на приобретение охотничьего ружья), а в других случаях он формируется вопреки его желанию (например, гражданин, совершивший мелкое хулиганство, подвергается административному задержанию и доставлению в милицию).

В-четвертых, правовой статус гражданина как субъекта административного права включает права и обязанности, общие для всех граждан, например, обязанность соблюдать правила пожарной безопасности, права и обязанности, принадлежащие только какой-либо категории граждан,

например водителям автомобильного транспорта, предпринимателям, охотникам, а также права и обязанности конкретных индивидов, например лица, являющегося беженцем или вынужденным переселенцем¹.

Административно-правовой статус гражданина представляет собой сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих составных элемента².

Первая, самая важная часть прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В российском государстве правовое регулирование положения личности, человека должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст.2 Конституции РФ: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства".

Подобный характер взаимоотношений личности и государства является общепризнанным для большинства государств мира, что нашло свое закрепление в важнейших актах международного права, принятых ООН, организациями Европейского Союза, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Это естественные, неотъемлемые права и свободы нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.³ и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, утвержденной Советом Европы в 1950 г. и некоторых других актах.

Российской государство, следуя по пути признания общедемократических начал развития общества и международных актов в этой области, приняло в 1991 г. "Декларацию прав и свобод человека и гражданина"⁴, положения которой впоследствии нашли отражение в действующей Конституции 1993 г.

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в России субъектом права всех его отраслей, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ, причем в данном статусе человека важное место занимают и нормы административного права.

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус

¹ Бровко, Н.В. Административное право: учебник для студентов вузов / ИВ. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова. – Москва: ИКЦ "МарТ", 2003. – С.152.

² Князев, С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования // Журнал российского права. - 2004. - № 2. - С.23-25.

³ Всеобщая декларация прав человека: принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. - 1998. – 06 декабря (№ 351).

⁴ О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление Верховного Суда РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-И // ВСНД и ВС РФ. - 1991. - № 52. - Ст.1865.

личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилища, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы РФ и беспрепятственного возвращения в РФ.

Провозглашая права личности, Конституция устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, например, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, запрещается заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Вместе с тем Конституция РФ устанавливает в исключительных случаях возможность ограничения федеральным законом прав личности, причем правовые нормы, ограничивающие права личности, обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками полиции на основе Закона РФ "О полиции" при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление или нарушение общественного порядка, угрожающего жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина РФ, вытекающий из факта гражданства. Правовое положение субъекта как гражданина РФ закреплено в ФЗ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации"¹. Как субъект административного права каждый гражданин имеет свой гражданский правовой статус.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. ст.32 Конституции РФ), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.31), обязанность нести воинскую службу (ч.2 ст.59) и др. Далее – это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности, например. право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч.1 ст.34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч.1 ст.37), право частной собственности, в том числе на землю,

¹ О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 22. - Ст.2031.

причем никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Наконец нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности право на литературное, художественное, научное творчество, право на изменение фамилии.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется третий элемент административно-правового статуса – социальный. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться служить в Вооруженных Силах и т.д.

Личности, гражданину для этого нужны новые, дополнительные права и обязанности. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права. И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера, вынужденного переселенца и т.д.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих чисто индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого субъекта установлен определенный круг новых прав и обязанностей.

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность.

Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной правоспособностью, т.е. реальной возможностью иметь субъективные права и выполнять юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Например, КоАП РФ предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за соответствующие нарушения Правил дорожного движения¹.

Административная дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и

¹ Габричидзе, Б.Н. Административное право: учебник / Б.Н.Габричидзе, А.Г.Чернявский. – М.: ТК Велби, 2004. – С.216.

выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере реализации государственного управления. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет – получение паспорта, затем в 16 лет – возможность привлечения к административной ответственности и полная – по достижении гражданином 18 лет.

4.4 Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан на территории РФ регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, являются: Конституция РФ, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"¹, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"².

Согласно Закону о правовом положении иностранных граждан в РФ иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (ст.4). При этом они обязаны соблюдать действующие законы независимо оттого, проживают они в России постоянно или временно.

Все иностранные граждане во время их пребывания в РФ в той или иной степени вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти в различных сферах.

Регулируя отношения с иностранными гражданами, государство не только устанавливает правоспособность, определяет их права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту их правового статуса с помощью гарантий, которые объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения лица.

Юридические гарантии закреплены в законах и подзаконных актах. Они содержат меры по защите принадлежащих иностранному гражданину личных, имущественных, семейных и иных прав, право обратиться в суд и иные государственные органы и найти так необходимую защиту своих субъективных прав, а также восстановить их в случае нарушения³.

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст.3032.

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 34. - Ст.4029.

³ Корнев, А.П. Административное право России: учебник / А.П. Корнев. – М.: Изд-во "Щит-М", 2001. – С.86.

Действующее законодательство наряду с установленными правами обязанностями иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривает ряд ограничений, что и является особенностью их административно-правового статуса. Так, они не имеют права:

- 1) находиться на муниципальной службе;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;
- 3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- 4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;
- 5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации;
- 6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Также они не несут обязанностей по военной службе.

Юридические гарантии включают и ответственность иностранных граждан за нарушения предоставленных им прав и обязанностей. Являясь субъектами права, иностранные граждане и лица без гражданства обычно подлежат ответственности (например, административной) на тех же основаниях, что и российские граждане, за исключением лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетом.

КоАП РФ предусматривает такой вид административного наказания, как выдворение за пределы Российской Федерации (ст.18.8). Это административное наказание связано с обеспечением государственной безопасности и охраной общественного порядка. Его субъектами могут быть только иностранные граждане и лица без гражданства.

5 Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях

5.1 Понятие и особенности производства по делам об административных правонарушениях

В теории административного права соотношение категорий «процесс», «производство», трактуется неоднозначно. Ученые высказывают различные суждения по поводу того, что следует понимать под административным процессом и административным производством. Процесс и производство рассматривают как деятельность, а в некоторых случаях – как порядок осуществления деятельности¹.

В то же время одни правоведы считают, что административное производство – это часть административного процесса, особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм, или же элемент юридического процесса, представляющий собой системное образование, комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий².

Другие полагают, что это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета³. На взгляд третьих, необходимо проводить четкую грань между самой деятельностью и установленным порядком ее осуществления (правовой формой), именуемым производством⁴. Однако большинство исследователей согласны с позицией В.Д. Сорокина, по мнению которого, « процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство – часть процесса, процесс есть совокупность производств»⁵.

Осмыслению сущности производства по делам об административных правонарушениях как самостоятельного вида административного производства и составной части административного процесса в немалой

¹ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. - № 3. – С. 6.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2001. – С. 307; Масленников М.Я. Применение административных взысканий. – Калинин: КГУ, 1968. – С. 20.

³ Козлов Ю.М. Сущность и виды административного процесса. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – С. 386.

⁴ Якимов Ю.А. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. - № 3. – С. 6.

⁵ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб.: Юрид. Центр-Пресс, 2004. – С. 52.

степени способствовали критерии отграничения этого вида производства от других видов производств, разработанные И.А. Галаганом.¹

Содержание понятия производства по делам об административных правонарушениях сводится к тому, что это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов (должностных лиц) управленческого характера по разрешению индивидуально-конкретных дел, связанных с нарушением предписаний материальных норм административного и других отраслей права, с целью применения и исполнения мер административной ответственности.

Одним из характерных признаков административной ответственности выступает то, что она реализуется в специфических процессуальных формах. Как справедливо отметил И.А. Галаган, административная ответственность – это преимущественно «процессуальное образование».² Административно-наказательная (карательная) деятельность органов государственного управления не самоцель, реализуемая произвольно, а деятельность, осуществляемая в четко определенных административно-процессуальных формах, то есть в рамках заранее установленных сроков, правил и процедур.

Среди различных видов производств (производство по принятию нормативных актов управления, производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций, производство по административно-правовым жалобам и спорам, производство по дисциплинарным делам, регистрационное производство, исполнительное производство)³ в административном процессе производству по делам об административных правонарушениях отведена особая роль, что обусловлено рядом причин, в том числе тем, что именно оно является реализацией административной ответственности как формы государственного принуждения.

Существование данного вида административного производства не вызывает сомнений у сторонников различных концепций административного процесса. Приверженцы и «юрисдикционной», и «управленческой» концепции безоговорочно выделяют в структуре административного процесса производство по делам об административных правонарушениях, однако, на наш взгляд, данный вид производства в большей степени изучен и разработан именно в административно-юрисдикционной доктрине.

Анализ обширной литературы, посвященной производству по делам об административных правонарушениях, свидетельствует о том, что у большинства авторов отсутствуют серьезные дискуссионные положения относительно его толкования и структурирования. Тем не менее, отдельными

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). – Воронеж, 1976. – С. 31 –32.

² Парыгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях, предусмотренных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. – Омск, 1996. – С. 6.

³ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 278-279.

учеными выделяются некоторые его особенности.

Так, М.Я. Масленников рассматривает производство в качестве составной части административно-юрисдикционного процесса, включающего в себя совокупность стадий, характеризующихся специфической функциональной направленностью, относительной самостоятельностью и логической завершенностью.¹ А.С. Телегин определяет производство как особый вид процессуальной деятельности, урегулированную законом процедуру разрешения определенной группы дел.²

И.А. Галаган, разрабатывая критерии отличия производства по делам об административных правонарушениях от иных видов производств, пришел к выводу о том, что оно представляет собой систему административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы деятельности государственных органов и их должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, применению к виновным справедливых мер административной ответственности и их исполнению в целях реализации поставленных задач.³

Представляется, что сформулированное подобным образом определение рассматриваемого производства сыграло существенную роль в осмыслении его сущности. И.В. Бенедик, не останавливаясь на специфических целях, задачах и особом круге субъектов, рассматривал производство по делам об административных правонарушениях как сложное образование, состоящее из процессуальных правоотношений, процессуального доказывания и процессуальных документов.⁴

Д.Н. Бахрах, В.А. Лория и ряд других ученых представляли производство по делам об административных правонарушениях как подвид производства по применению принудительных мер в сфере управления. А.С. Васильев и М.Ф. Орзих сущность производства по делам об административных правонарушениях определяли через реализацию в процессе его осуществления административной ответственности в процессуальной форме.

Особый вклад в осмысление производства по делам об административных правонарушениях внес Д.Н. Бахрах, который в течение длительного времени анализировал вопросы, связанные с рассматриваемым

¹ Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: учебно-методическое пособие. – М.: БЕК, 1998. – С. 11.

² Телегин А.С. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: учебное пособие. – М.: ВЮЗШ МВД РФ, 1998. – С. 5.

³ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1976. – С. 30-31.

⁴ Бенедик И.В., Погребной И.М. Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях и процессуальная форма // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983. – С. 11.

производством. Первоначально производство по делам об административных правонарушениях определялось им как установленный законом порядок расследования и разрешения дел об административных правонарушениях, как институт административного права, включающий в себя нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных взысканий за административные правонарушения, а впоследствии как деятельность, осуществляемая в процессуальной форме, направленная на привлечение виновных к административной ответственности, уполномоченных субъектов публичной власти,¹ а также физических и юридических лиц, участвующих в этой деятельности.

Также представляет особый интерес позиция А.П. Коренева, определявшего производство по делам об административных правонарушениях как основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать эти дела, а также участвующих в ней органов и лиц, осуществляемую в особом административно-процессуальном порядке и проводимую в целях объективного разрешения дела в соответствии с законом.

Ю.П. Соловей, развив данную позицию, определил производство по делам об административных правонарушениях как регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, должностных лиц по всестороннему, полному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также выяснению причин и условий, способствовавших совершению данного правонарушения.

Отведя производству по делам об административных правонарушениях значительное место в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (9 глав в 4 и 5 разделе, в совокупности более 100 статей), законодатель, тем не менее, легального его определения не дал.

Однако, исходя из обозначенных выше научных подходов, а также анализа положений главы 24 КоАП РФ, - производство по делам об административных правонарушениях можно определить как основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений деятельность органов, судей, должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также назначению виновным мер административного наказания, осуществляемую в особом административно-процессуальном порядке и проводимую в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения

¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность (часть общая): учебное пособие. – Екатеринбург, 2004. – С. 69; Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству. – М.: Норма, 2004. – С. 101.

вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Совершенно очевидно, что в данном понимании административное производство ограничивается лишь возбуждением дела и его разбирательством и не включает в себя пересмотр постановлений и решений по делам, а также производство по исполнению постановления о назначении административных наказаний.

Особенностями производства по делам об административных правонарушениях, выделяющими его в системе иных видов административных производств, выступают следующие факторы: оно возникает только с совершением административного правонарушения, посредством его реализуется административная ответственность, и к правонарушителю (лицу, в отношении которого осуществляется производство по делу после признания его виновным в совершении административного правонарушения) применяются меры административного наказания.¹

В качестве наиболее значимых особенностей рассматриваемого вида производства следует отметить то, что в нем органично связаны административная деятельность, судопроизводство и то, что в настоящее время оно регулируется нормами не только административного, но и арбитражного права (ст. 202 – 211 АПК РФ), то есть нормами двух отраслей права.²

Несмотря на то, что процессуальные нормы КоАП РФ рассчитаны на применение всеми субъектами административной юрисдикции: судьями, коллегиальными органами, должностными лицами, - законодатель, так же, как и в ситуации с налоговой ответственностью, ограничился полумерами и, не включив процессуальные нормы о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях в новый Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, тем не менее, закрепил таковые в АПК РФ, выделив их в отдельную главу (гл. 25).³

Логика законодателя в известном смысле понятна: перед ним стояла задача развести производство по делам об административном правонарушении в отношении физических и юридических лиц. Также необходимо признать, что отчасти предпосылка для критикуемого нами пути законодателя содержалась в уже принятом КоАП РФ. В частности, в п. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ определено, что арбитражные суды рассматривают дела о

¹ Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 2003. – С. 121.

² Салищева Н.Г. О процессуальных проблемах КоАП РФ // Материалы международной научно-практической конференции "Актуальные проблемы административного и административно-процессуального законодательства» - М.: Московский университет МВД России, 2004. - С. 136-137.

³ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству. – М.: Норма, 2011. – С. 102-103.

привлечении к административной ответственности организаций и предпринимателей за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 6.14, 7.24, 14.1, 14.10-14.14, ч. 1,2 ст. 14.6, ч. 1, 3,4 ст. 14.7, ст. 14.18, 14.21-14.23, 15.10, ч. 1,2 ст. 19.19 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 ст. 23.1 и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Анализ административного законодательства подводит нас к вопросу о том, насколько необходимыми были такие изменения. Если законодатель руководствовался критерием экономической направленности дел об административных правонарушениях, то почему в данной группе отсутствуют дела о налоговых правонарушениях? Если же он учитывал субъектный критерий, - совершение правонарушения юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, - то данный перечень также неполон, поскольку в нем отсутствует значительное количество дел об административных правонарушениях, в том числе и дел о правонарушениях в области налогов и сборов.

Механическое закрепление в АПК РФ института производства по делам об административных правонарушениях привело не только к терминологическим неточностям, но и к различиям в самом порядке производства.

Несомненно, ряд положений АПК РФ, например, о реализации принципов открытости и состязательности, заслуживает особого внимания, но в существующем виде они входят в противоречие с нормами КоАП РФ. Как мы полагаем, решением многочисленных проблем в этой сфере станет полномасштабное формирование в России института административного судопроизводства, в чью компетенцию отойдут и дела об административных правонарушениях, а до этого момента правовые нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях, содержащиеся в КоАП РФ и АПК РФ, требуют согласования между собой.

5.2 Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях

Среди отраслей российского права, устанавливающих многочисленные виды государственного принуждения, особое место занимает административное право. Это связано с характером государственного регулирования исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти.

Административно-правовое принуждение отличают следующие особенности, вытекающие из отношений в области государственного управления:

- оно всегда реализуется вовне, т. е. к субъекту, который выступает по отношению к государственному органу «другим лицом» и не включен в его структуру;

- как правило, применяется органами исполнительной власти;
- основаниями применения являются виновные или объективно противоправные правонарушения;
- может применяться к коллективным и индивидуальным субъектам;
- регулируется административно-правовыми нормами.

Меры процессуального обеспечения ответственности физических и юридических лиц применяются в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В современной правовой науке и теории административного права общепризнанным является положение о существовании двух оснований юридической ответственности: закон как правовое основание, а правонарушение, административный проступок как основание фактическое.

Правовое основание административной ответственности представляет собой «систему правовых актов, устанавливающих административную ответственность (материально-правовая основа) и регулирующих производство по делам об административных проступках (процессуально-правовая основа)»¹.

Административная ответственность характеризуется рядом специфических признаков:

- она наступает за правонарушения, установленные законодательством об административной ответственности;
- применяется значительным кругом органов (должностных лиц) административной юрисдикции, уполномоченных законодательством;
- реализуется в административном производстве, которое имеет свои процессуальные особенности;
- представляет собой реализацию административных наказаний в отношении частично (функционально) подчиненных субъектов;
- может применяться к коллективным и индивидуальным субъектам.

В науке административного права проблема принципов производства по делам об административных правонарушениях раскрыта не полностью. Можно выделить учебно-методическое пособие В. Д. Сорокина.² К принципам административного права обращали свои научные воззрения видные административисты С. С. Студеникин, И. В. Панова и А. П. Коренев.

Закрепление в Конституции Российской Федерации ряда соответствующих принципов определенным образом рисует перспективы законодательного разрешения конституционных положений, связанных с ответственностью и производством по делам об административных правонарушениях. Основная задача власти, и прежде всего власти законодательной, - это защита прав граждан.

Строгое соблюдение принципов - основа законодательного процесса

¹ Бахрах Д.Н. Нормативная основа административной ответственности // Советская юстиция. 1981. № 7. С. 8.

² Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1986. С. 27.

как в Российской Федерации, так и в ее субъектах, что должно учитываться при принятии федеральных, отраслевых, комплексных по значению нормативных правовых актов, содержащих нормы об административной ответственности.

Наряду с принципами производства по делам об административных правонарушениях в российском законодательстве действуют и иные административные процессы - бюджетный, налоговый, в области земельных отношений, прав потребителей.

Принципы выражают обобщенное явление, отражающее объективно существующую реальность и действующие в нем закономерности.

Правовые нормы определяют сущность и направление деятельности юрисдикционных органов, осуществляющих рассмотрение и принятие решений по административному делу, и обусловлены, прежде всего, природой самого государства, в котором они действуют.

Принципы - это положения, определяющие основное содержание конкретных административно-процессуальных норм и деятельности, осуществляемой на их основе.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях, как и принципы любой другой правовой деятельности, определяют объективное и субъективное начало в любой отрасли права.

Категория принципов производства по делам об административных правонарушениях объективна в силу того, что эти нормы отражают объективные закономерности общественных отношений и представляют собой объективное выражение воли народа, общества, конкретного гражданина и всего государства.

Наряду с этим принципы производства по делам об административных правонарушениях субъективны и являются нормативно-правовым актом государства, сознательной воли законодателя, конкретных должностных лиц.

В административно-правовой литературе высказано множество точек зрения на принципы производства по делам об административных правонарушениях. Однако при всем различии они совпадают в одном.¹

Принципы - это общие руководящие положения, на которых строится производство в указанной сфере. Они соответствуют объективной сущности производства и получили свое закрепление в нормах права.

Производство по делам об административных правонарушениях может осуществляться только на началах и в формах, предписанных нормативно-правовыми актами. Те или иные идеи сами по себе не могут регулировать правовые действия и правовые отношения до тех пор, пока они не обретут государственно-властные и общеобязательные предписания и не станут административно-правовыми нормами, носящими процессуальный характер.

Исходя из вышеизложенного, можно дать следующее определение:

¹ Ламанов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2005. С. 188.

принципы производства по делам об административных правонарушениях - это совокупность юридических норм, обусловленных конституционными нормами и иными нормативно-правовыми актами, определяющих сущность организации и деятельности контрольно-надзорных органов - юрисдикционных, по возбуждению, рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а также по порядку обжалования, опротестования постановлений и исполнения постановлений о применении административных взысканий.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях находят свое нормативно-правовое закрепление в Конституции Российской Федерации и в ряде законодательных актов субъектов России.

Так, в статье первой Конституции Российской Федерации зафиксировано, что признание прав и свобод человека - один из важнейших принципов государства, а в статье второй говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Следует учесть, что в Конституции закрепляется разграничение на права и свободы человека и права и свободы гражданина. Проводя различия между человеком и гражданином, Конституция воссоздает те универсальные ценности, которые впервые в истории человечества были закреплены в Декларации прав человека и гражданина (1789 г., Франция) и Билле о правах (1789 г., США).

Безусловно, государство обязано создавать систему защиты прав и свобод, в которую бы включались судебные органы, органы исполнительной власти, юрисдикционные, парламентские и президентские структуры.

Важная роль в защите прав и свобод человека и гражданина отводится субъектам Российской Федерации и создаваемым ими соответствующим местным административным структурам. Заслуживают внимания и органы местного самоуправления в реализации защиты прав и свобод человека и гражданина.¹

Конституция Российской Федерации предусматривает достаточно большой объем юридических гарантий прав человека и гражданина. В статье 33 устанавливается, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В статьях 45—54 Конституции установлены и иные юридические гарантии.

Примером законодательного закрепления принципа производства по делам об административных правонарушениях в отдельной норме может служить ст. 1.4 КоАП РФ, где установлено, что «лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица

¹ Киясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: монография. Омск, 2002. С. 47.

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.¹

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 Российской Федерации и федеральными законами.

Закрепленный принцип прямо вытекает из ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой «все равны перед законом и судом», имеет своей основой положения ст. 7 и 8 Всеобщей декларации прав человека. В соответствии со ст. 7 «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона».

Действующее российское законодательство предоставляет гражданам защищать свои права как в судебном порядке, так и в иной форме, в том числе административно-правовой, через органы (должностных лиц), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Судебная защита является более универсальным и эффективным способом охраны прав и свобод человека и гражданина.

Равенство граждан перед законом при рассмотрении дела об административном правонарушении позволяет утверждать, что в отношении человека и гражданина применяются одни и те же нормативно-правовые акты - материальные нормы и административно-процессуальные правила.

Равенство подтверждается тем, что функционируют нормы о понятии административного правонарушения, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципах назначения видов административного взыскания, порядке рассмотрения административного дела, исследования и оценки доказательств, вынесения постановления, о порядке его обжалования опротестования.

Законодательство содержит перечень наиболее распространенных факторов и свойств, наличие которых у граждан не дает основания для умаления или запрета каких-либо прав и свобод человека: пол, образование, язык и т. д.

Все эти вопросы урегулированы в КоАП РФ, и производство осуществляется в соответствии с теми положениями, которые закреплены в его

¹ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции. М.: МосУ МВД России, 2005. С. 147.

нормах. Следует отметить, что единый для всех граждан закон не дает никому привилегий в зависимости от социального, служебного, имущественного, национального положения или других обстоятельств.

Принцип равенства граждан перед законом и судом получил дальнейшее развитие. Он реализуется в тех случаях, когда дела об административных правонарушениях уполномочен рассматривать как районный (городской) суд (судьи), так и другие органы, например органы внутренних дел, государственные органы и другие, уполномоченные на то законодательством Российской Федерации.

Из равенства граждан перед законом и судом вытекает и равенство перед органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. При производстве по делам об административных правонарушениях применяются единые для всех нормативно-правовые акты. Ни для кого не создаются какие-либо благоприятные и иные «положительные» условия.

При анализе действующего административного законодательства следует исходить из того, что, во-первых, принципы - это наиболее общие и исходные положения; во-вторых, содержание этих принципов объективно обусловлено; в-третьих, необходим анализ этих норм с точки зрения их полноты, непротиворечивости, взаимной независимости и вместе с тем взаимосвязи друг с другом.

Все это породило две диаметрально противоположные точки зрения, которые должны быть признаны и установлены принципами производства по делам об административных правонарушениях - широкий и узкий спектр правовых положений, которые указывают на принципы.

В ходе этого научного спора приводилось так много доводов и аргументов в обоснование каждой из этих позиций, что в настоящее время едва ли целесообразно повторять и анализировать их, тем более что принципы административного процесса, производства по делам об административных правонарушениях не появляются и не исчезают по воле ученых-практиков.

Содержание каждого принципа объективно обусловлено теми отношениями в обществе, государстве, в конкретных отраслях права и институтах права, в которых они существуют и действуют.

Административно-процессуальное право и отдельные производства, в том числе и производство по делам об административных правонарушениях, по своей логической природе являются дедуктивной системой, а это значит, что положения, имеющие право претендовать на роль принципов этой системы, должны отвечать требованиям полноты, непротиворечивости, взаимной независимости и взаимосвязи, ибо в обратном случае административно-процессуальное право перестанет быть внутренне согласованной, сбалансированной системой.

Таким образом, исходя именно из объективности самой природы категории принципов, нам и представляется необходимым сосредоточить

свое внимание на анализе содержания и практического претворения демократических основ производства по делам об административных правонарушениях в деятельности районных (городских) комиссий по делам несовершеннолетних, судов (судей), органов внутренних дел, государственных органов (должностных лиц), уполномоченных на то законодательными актами Российской Федерации.

Развитие гражданского общества, правового государства, соответствующих им общественно-политических и экономических отношений создают предпосылки формирования объективной стороны принципов производства по делам об административных правонарушениях. Этот процесс является исходным началом формирования соответствия принципов производства по делам об административных правонарушениях уровню развития равенства, демократии и свободы в обществе и государстве.

Принципы производства не появляются, не исчезают и не меняют своего содержания в зависимости от субъективного (административного) усмотрения и желания отдельных должностных лиц.

Объективная взаимообусловленность и взаимосвязь принципов производства по делам об административных правонарушениях отчетливо видна даже при самом беглом сопоставлении их друг с другом. Так, равенство граждан перед законом и судом в условиях многонациональной России непременно должно повлечь за собой предоставление каждому участнику производства права знакомиться с материалами дела на том языке, которым он владеет, и выступать на родном языке.

Отсутствие подобных прав не только нарушало бы равенство граждан перед законом, независимо от их национальной принадлежности, но одновременно препятствовало бы установлению объективной истины по делу об административном правонарушении, так как участники производства в значительной мере лишались бы возможности дать суду (судье), органу, должностному лицу свои объяснения по фактическим обстоятельствам дела. Применительно к лицу, привлекаемому к административной ответственности, отсутствие названных прав было бы, кроме того, и существенным препятствием к реальному осуществлению права на защиту, по обжалованию или обращению в иные инстанции - органы исполнительной власти, обладающие компетенцией по применению мер административного принуждения.

Если принципы производства по делам об административных правонарушениях органически связаны и взаимно обуславливают друг друга, то для определения демократической сущности российского административного процесса и укрепления законности в практическом осуществлении производства по делам об административных правонарушениях все они одинаково значимы, а поэтому не могут делиться на категории в зависимости от того, в каком нормативно-правовом акте Конституции Российской Федерации или отраслевом законодательстве они закреплены.

Деление принципов российского административного процесса, в том

числе и производств, на конституционные и неконституционные не оправдано ни с теоретической, ни с практической точек зрения. Подобная научная точка зрения может существовать, но теоретически это не оправдано потому, что деление принципов привело бы к разделению самих основ производства на главные и подчиненные, первостепенные и менее значительные, в то время когда речь идет о положениях, которые определяют не детали, а существо производства по делам об административных правонарушениях, его наиболее общие и исходные положения.

Рассматривая вопрос о системе принципов производств, нельзя исходить только из того, в каком нормативно-правовом акте закреплено, установлено соответствующее положение, тем более что нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, получают свое развитие и конкретизацию в отраслевом законодательстве.

Деление принципов на конституционные и неконституционные может неправильно ориентировать органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, создавая у них ошибочное представление о существенности нарушений только положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации. На самом деле для надлежащего рассмотрения и успешного решения задач административного процесса, видов производств одинаково вредно и недопустимо как нарушение, например, принципа - «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону», сформулированного в ч. 1 ст. 120, так и принципа равенства перед законом, установленного в ст. 1.4 КоАП РФ.

В силу одинаковой значимости всех принципов процесса для надлежащего осуществления задач производства утрачивают практический смысл и другие встречающиеся в литературе мнения, согласно которым нужно делить эти принципы на категории в зависимости от их большей или меньшей общности.

При всем различии в деталях эти предложения, по нашему мнению, имеют два недостатка.

Во-первых, в основе построения системы принципов административного процесса, видов производств можно встретить принципы, которые выходят за рамки административного производства, т. е. избранный уровень обобщения, который используется в подборе принципов, достаточно широк и неконкретен. Это затрудняет использование выбора принципов в практической деятельности.

Во-вторых, процесс разделения принципов на более и менее значимые недопустим с точки зрения обеспечения равноправия сторон участников процесса.

В действительности же принципы - это определенные положения, органически связанные, взаимно обуславливающие друг друга и в пределах системы самого административного процесса, видов производств, в том числе производства по делам об административных правонарушениях,

равновеликие по своему значению.

Отсюда следует вывод, что место каждого принципа в этой совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных положений не должно определяться исходя из источника его нормативно-правового закрепления или из отношения этого принципа к явлениям, лежащим вне самого административного процесса, видов производств.¹

Если принципы процесса - это положения, органически связанные и взаимно обуславливающие друг друга, а система этих принципов - единое, однородное звено значимых положений, то нарушение даже одного из них влечет:

- нарушение ряда других принципов;
- невозможность успешно решить задачи административного процесса, видов производств.

В связи с этим укрепление демократических начал и законности в административном процессе требует строгого соблюдения каждого его принципа и последовательного осуществления их во всех процессуальных стадиях и институтах. Кроме того, правильное представление о содержании этих принципов и их системе обеспечивают суд (судья), юрисдикционные органы, должностные лица, применяющие меры административного принуждения.

Исходя из указанных выше положений и анализируя под этим углом зрения нормы Конституции Российской Федерации, федеральные законы, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, законы субъектов Российской Федерации в части административной ответственности, авторы приходят к выводу о необходимости рассмотрения и оценки системы принципов при производстве по делам об административных правонарушениях. Это позволит показать их взаимообусловленность и равнозначимость, системность взаимодействия, раскрыть практическое значение, сущность и их содержание.

5.3 Система принципов в производстве по делам об административных правонарушениях

Деятельность по возбуждению дела об административном правонарушении осуществляется на началах равенства перед законом и органом (ст. 1.4 КоАП РФ).

Принцип законности охраны человека и гражданина состоит в точном исполнении нормативно-правовых актов, а также в применении этих актов.

¹ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции. М.: МосУ МВД России, 2005. С. 147.

Реализация принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях учитывает, что соблюдение закона должно отвечать требованию законности не только по содержанию, но и по следующим признакам формального характера:

- срок наложения административного наказания (ст. 4.4—4.6);
- протокол, постановление и определение по делу об административном правонарушении и соблюдение реквизитов (ст. 29.8— 29.12);
- место и срок рассмотрения дел (ст. 29.5, 29.6);
- порядок и срок исполнения постановления (ст. 32.1—32.11).

Принцип законности предусматривает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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 субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ст. 2.1. КоАП РФ).

Важным условием законности является правовое положение ст. 1.6 КоАП РФ, где указывается, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленном законом.

Кроме того, учитываются процедура применения мер воздействия, порядок административного задержания, досмотр вещей и документов, их изъятие и т. д.

В ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ подчеркивается, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется в пределах компетенции органа или должностного лица в соответствии с законом. Остановимся несколько подробнее на функциях прокуратуры Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и

ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и др.

В главе II указаны полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Особенностью полномочий является то, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

При осуществлении возложенных на нее функций прокуратура:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- использует иные полномочия, предусмотренные ст. 22 указанного Федерального закона.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях.

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Протесты и представления вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены ст. 23 и 24 указанного Федерального закона.

Основными видами обращений граждан в современный период являются предложения, заявления и жалобы. Законодательство позволяет различать:

- общее право жалобы, которым обладают все граждане;
- специальное право жалобы, предоставленное лицам как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства и т. д. Специальное право закрепляется законодательством, наделяющим граждан специальной правосубъектностью в дополнение к общей. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в законодательстве не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Так, постановление может быть вынесено как в отношении гражданина, так и должностного лица, водителя автотранспортного средства и т. д.¹

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, деяние которых обжалуется.

В настоящее время действует Закон Российской Федерации «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 27 апреля 1993 г. Он закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоначальные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих.

Закон устанавливает альтернативный порядок обжалования. Гражданин по своему усмотрению может обратиться с жалобой непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу (должностному лицу). Орган (должностное лицо) обязан рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

С жалобой в суд гражданин может обратиться в установленные сроки:

- в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав;
- одного месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

¹ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции. М.: МосУ МВД России, 2005. С. 147.

Рассматривая вопрос о законности прав и свобод человека и гражданина, следует обратить внимание и на Декларацию прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1993 г., где говорится, что права и свободы человека принадлежат ему от рождения. Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами России.

Все равны перед законом и судом. Осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

Каждый вправе защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону.

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и деяния должностных лиц, государственных и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Каждому гарантируется право на пользование квалифицированной юридической помощью. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь оказывается бесплатно.

Конституция Российской Федерации предусматривает аналогичные права человека и гражданина, и их реализация проходит через конкретные отраслевые правовые институты, в том числе и в административном процессе и видах производств.

В Федеральном конституционном законе Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г., в частности, отмечается, что «должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Субъектами рассматриваемых отношений являются жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный по правам человека жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека не

позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Уполномоченный вправе знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» - важная гарантия прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Принцип правовой охраны интересов государства проявляется в том, что уполномоченные на то судьи, органы (должностные лица), а это, как правило, представители исполнительной власти на всей территории Российской Федерации, принимают участие в производстве по делам об административных правонарушениях. Обеспечивается полный и последовательный учет интересов Российской Федерации, той отрасли или сферы административно-правовых отношений, где участвует суд, уполномоченный орган, должностные лица, рассматривающие административное дело. В их задачи входят наблюдение и контроль за надлежащим использованием сторонами не только своих прав, но и обязанностей.

Так, в соответствии со ст. 23.21 КоАП РФ на органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, возлагаются ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель, организация и проведение работы по землеустройству, издание инструкций и указаний по вопросам, связанным с государственным регулированием земельных отношений, проверка соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами требований земельного законодательства по использованию и охране земель.

Принцип гласности производства по делам об административных правонарушениях предполагает, что участники (субъекты) административно-правовых отношений знакомятся со всеми материалами административного дела как по месту нахождения органа административной юрисдикции (рассмотрение происходит открыто, в трудовых коллективах), так и по месту учебы или жительства нарушителя (ст. 29.5 КоАП РФ). С учетом характера совершенного правонарушения и личности правонарушителя, при малозначительности совершенного административного правонарушения

судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В комиссии по делам несовершеннолетних и других юрисдикционных формирований, как правило, входят представители трудовых коллективов, врачи, психологи, педагоги и представители исполнительной власти.

В работе этих учреждений учитывается гласность, что является одним из условий законного рассмотрения и разрешения административного дела.

Принцип быстроты и оперативности в производстве по делам об административных правонарушениях указывает на материально-правовые и процессуально-правовые сроки в сфере административной ответственности.

Так, административное наказание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении - двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Кодекс об административных правонарушениях в ст. 29.6 установил, что дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, 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 может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

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.

Принцип непосредственности в производстве по делам об административном правонарушении заключается в том, что административное дело рассматривается самим судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать, разрешать такие дела.

В Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. этот принцип нашел подтверждение. В ст. 31 утверждается, что «государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

КоАП РФ предусматривает правовые гарантии лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, их законных представителей, адвоката, специалиста-эксперта, переводчика, прокурора (ст.

25.1-25.14).

Важной воспитательной и профилактической особенностью является то, что дело об административном правонарушении рассматривается открыто, по возможности непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя (ст. 29.5 КоАП РФ).

Дело рассматривается в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. В отсутствие этого лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременности его извещения о месте и времени рассмотрения дела, а также если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

Ознакомление с материалами дела позволяет лицу, привлекаемому к ответственности, использовать и другие свои административно-процессуальные права: давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если данное лицо не владеет языком, на котором ведется производство, обжаловать постановление по делу.

Безусловно, это важные правовые гарантии, которые способствуют укреплению прав и свобод граждан и лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Принцип непосредственности предполагает ведение протокола при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Аналогичная процессуальная мера должна вестись и при рассмотрении должностным лицом.

Председательствующий в заседании орган, судья или должностное лицо, рассматривающие дело, объявляют, какое дело подлежит рассмотрению, кто привлекается к административной ответственности, разъясняют лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности. После этого оглашается протокол об административном правонарушении. На заседании заслушиваются лица, участвующие в рассмотрении дела, исследуются доказательства и разрешаются ходатайства. В случае участия в рассмотрении дела прокурора заслушивается его заключение.

Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается объявлением постановления. Его зачитывает в коллегиальном органе председательствующий. Объявление осуществляется в присутствии участников рассмотрения дела.

Постановление по делу является очень важным административно-процессуальным документом (ст. 29.10 КоАП РФ).

Кроме того, принцип непосредственности предусматривает, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствующих его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам

представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Организации 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 судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление (ст. 29.13 КоАП РФ).

Эта мера является воспитательной и носит административно-профилактический характер.

Принцип материальной истины предусматривает, что законодательство об административных правонарушениях наделяет суд, орган, должностное лицо теми доказательствами по делу, которыми являются любые фактические данные, устанавливающие наличие или отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Безусловно, необходимо иметь в виду, что административное наказание является мерой ответственности и должно применяться только в зависимости: от вида и характера правонарушения; личности правонарушителя; степени его вины, которая является одним из важных элементов; субъективной стороны административного правонарушения; имущественного положения субъекта; смягчающих и отягчающих обстоятельств (ст. 4.2, 4.3 КоАП РФ).

Эти данные устанавливаются средствами, включающими:

1) протокол об административном правонарушении, где указываются: дата и место его составления; должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и существо административного правонарушения; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются; объяснения нарушителя; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим административное правонарушение; при наличии свидетелей и потерпевших протокол может быть подписан также ими.

В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом. Лицо, совершившее правонарушение, вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания.

При составлении протокола нарушителю разъясняются его права и обязанности, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ, о чем делается отметка в протоколе;

2) объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, показания потерпевшего, свидетелей, заключение эксперта, вещественные доказательства, протокол об изъятии вещей и документов, а также иные документы.

Как показывает административная практика, существует очевидность совершенного административного правонарушения, изъяты предметы и документы правонарушения, аварийное состояние автотранспортных средств, другие обстоятельства, указывающие на характер совершенного деяния.

В юридической науке и практике выработались правовые критерии оценки доказательств (прямых и косвенных).

Сюда мы можем отнести разновидности доказательств, их источники, средства закрепления и обнаружения. Это могут быть технические и иные средства закрепления доказательств по конкретному административному делу.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны оценивать доказательства с учетом действующего нормативно-правового акта как в территориальном масштабе Российской Федерации, так и в конкретных субъектах России.

Принимаются во внимание заключение эксперта, специалиста по делу, показания участников производства по делам об административном правонарушении. Доказательства оцениваются полно и объективно и анализируются с другими обстоятельствами по административному делу. Только после тщательного изучения, учитывая мнения сторон и используя свои полномочия, судья, орган или должностное лицо выносят мотивированное постановление по делу.

Законодательство предусматривает различные формы реализации, например передачу материалов прокурору, органу предварительного следствия или дознания или передачу материалов для рассмотрения иному органу административной юрисдикции (должностному лицу).

Принцип самостоятельности принятия решения вытекает из принципа материальной истины, который трансформируется в принятие решения конкретным судом, органом, должностным лицом.

Судья, орган, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут налагать предусмотренные Особенной частью КоАП РФ административные наказания в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебного долга.

Это обуславливается тем, что в Российской Федерации (федеральный уровень) в настоящее время функционирует шестьдесят один юрисдикционный административный орган, и их должностные лица вправе применять определенные меры и виды административных наказаний. Причем один орган является коллегиальным, а остальные должностные лица представляют отраслевые, ведомственные полномочия, но с межотраслевой компетенцией и в точном соответствии с законодательством.¹

¹ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и

Все это предусматривает, прежде всего, соблюдение подведомственности дел. Так, за административные правонарушения в соответствии со ст. 23.23 органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, вправе применять меры административного наказания именно того вида, размера и срока, которые указаны в санкции конкретной нормы, применяемой к данному правонарушению. Не допускается применение мер, которые не предусмотрены законодательством.

Судья, орган, должностное лицо, решая вопрос о наложении того или иного наказания, обязаны руководствоваться Конституцией Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Рассматривая виды административных наказаний, следует обратить внимание на то, что в области охраны окружающей природной среды и природопользования в отношении должностных лиц применяются только три их вида:

- предупреждение,
- штраф,
- конфискация.

В отношении граждан - предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного данному гражданину.¹

Российское законодательство также допускает в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства административное выдворение.

Если в ходе административного разбирательства выяснится, что административным правонарушением причинен имущественный и моральный вред соответствующим субъектом административных правонарушений, то этот вопрос может решиться в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КоАП РФ).

Самостоятельность в принятии решений по делам, которые входят в круг полномочий судьи, органа, должностного лица, - это, безусловно, обязанность органа судебной, исполнительной власти и его должностного лица. Здесь наблюдается и определенная субординация, так как вышестоящий орган не должен вмешиваться в законные функции нижестоящего органа или должностного лица.

Принцип осуществления производства по делам об административных правонарушениях на национальном языке населения.

В ч. 2 ст. 26 Конституции Российской Федерации определяется, что каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

В целях реализации конституционных положений принят Федеральный

административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции. М.: МосУ МВД России, 2005. С. 148.

¹ Киясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: монография. Омск, 2002. С. 47.

закон «О языках народов РСФСР» от 25 октября 1991 г.

Известно, что национальный язык играет очень важную роль как средство межличностного общения. Кроме того, это очень важный элемент культуры, основная форма проявления национального и личностного самосознания.

В Российской Федерации каждой личности гарантируется языковой суверенитет. Под родным языком обычно понимается язык родителей или лиц, их заменяющих, тот язык, на котором ребенок произносит слова. Языком общения может быть родной язык, государственный язык, язык этнической группы.

На федеральном уровне России официальное делопроизводство в государственных организациях, на предприятиях, в учреждениях ведется на русском (государственном) языке, официальное делопроизводство в республиках в составе Российской Федерации ведется также на государственных языках данных республик.

Гражданам Российской Федерации, не владеющим русским языком и государственным языком республики в составе Российской Федерации, предоставляется право выступать при рассмотрении дел об административных правонарушениях на том языке, которым они владеют. При необходимости обеспечивается перевод. Это положение подкрепляется ст. 24.2 КоАП РФ, где говорится, что переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Переводчик обязан явиться по вызову органа (должностного лица) и выполнить полно и точно порученный ему перевод.

Об участии в деле переводчика делается запись в протоколе об административном правонарушении, а если он участвует в рассмотрении дела, то в постановлении по делу. Учитывая всесторонность, полноту и объективность обстоятельств административного дела, переводчик должен быть не заинтересован в исходе дела. Кроме того, он обязан использовать все законные формы и методы, которые бы обеспечивали право лица, привлекаемого к административной ответственности, знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и другие полномочия (ст. 25.10 КоАП).

Это положение еще раз подкрепляется ч. 2 ст. 16 Декларации прав и свобод человека и гражданина - каждый имеет право на пользование родным языком, включая обучение и воспитание на родном языке. Это обусловливается многонациональным составом Российской Федерации и конституционно закрепленным равноправием всех национальностей, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

Принцип равенства сторон в производстве по делам об административных правонарушениях проявляется в том, что конституционное правило ч. 1 ст. 19, согласно которому все равны перед законом и судом, имеет своей

основой положения ст. 7 и 8 Всеобщей декларации прав человека. Статья 7 предусматривает, что все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все это корреспондируется в другой статье Основного закона (ч. 1 ст. 46): каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Любые нормы закона распространяются в равной степени независимо от имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, которые закреплены в ст. 1.4 КоАП РФ.

Важное значение приобретает принцип равенства всех перед законом в закреплении компетенции - правового статуса сторон, их права и обязанности как участников административно-правовых отношений, который характеризует содержание их видовых правоотношений. Так, орган исполнительной власти, на который возлагается административная юрисдикция, вправе применять те или иные меры административного принуждения и оказывать экспертные услуги в специальных познаниях. Это права и обязанности органа, осуществляющего юрисдикционные полномочия.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство, обжаловать постановление по делу. Дело об административном правонарушении рассматривается в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности, в отсутствие этого лица в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела, а также если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

Декларация прав и свобод человека и гражданина в ст. 3 формулирует важные правовые гарантии:

- 1) все равны перед законом и судом;
- 2) равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
- 3) мужчина и женщина имеют равные права и свободы;
- 4) лица, виновные в нарушении равноправия граждан, привлекаются к ответственности на основании закона.

Из равенства граждан перед законом и судом вытекает и их равенство перед этими органами, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Так как при производстве применяются единые процессуальные нормы, то и закон один для всех:

одинаково законодательное толкование административного проступка видов административного наказания и другие меры, которые предусмотрены КоАП РФ и иными нормативно-правовыми актами как на федеральном уровне, так и региональном.

Принцип двухстепенности производства по делам об административных правонарушениях.

Любой принцип имеет очень важное значение. Этот принцип гарантирует право человека и гражданина на обжалование по конкретному административному делу.

Рассмотрим конституционный аспект этого вопроса.

Действующее российское законодательство не дает четких правовых понятий жалобы, заявления, предложения. Однако административно-правовая практика выработала определенные критерии этих понятий и сформулировала их. Мы же рассмотрим жалобу-обращение гражданина в государственные органы - органы государственной власти, общественные организации, органы местного самоуправления с просьбой, требованием о восстановлении права или нарушенного интереса деяниями юридических или физических лиц.

В ст. 33 Конституции Российской Федерации формулируется правило, по которому граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Правовое внимание защите прав граждан уделяется не только в этой, но и в следующих статьях. Так, в ст. 45 подчеркивается, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, а в ч. 2 ст. 45 указывается, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Следует обратить внимание, что защита прав и свобод человека и гражданина является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Гарантом прав и свобод человека и гражданина является Президент Российской Федерации. Гражданину предоставляется широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав.

Статья 46 Конституции РФ предусматривает выбор форм действия для гражданина.

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Гарантии распространяются на все отраслевые права и свободы человека и гражданина, которые находятся под юрисдикцией судебной власти, исполнительной власти. Объектом обжалования в суд или иной вышестоящий орган могут быть решения, связанные с определенными деяниями конкретных должностных лиц, представляющих органы государственной власти.

Бездействие может выразиться в нерассмотрении вышестоящим должностным лицом жалобы. Могут быть обжалованы как единоличные

постановления, так и коллективные - комиссии по делам несовершеннолетних и др.

В суд могут быть обжалованы постановления, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина - незаконное задержание, осмотр и изъятие предметов и документов и т. д.;
- 2) гражданин незаконно привлечен к административной ответственности.

Тем самым вводится контроль суда за законностью деяний исполнительной власти (имеются в виду органы, осуществляющие юрисдикционные полномочия по применению мер административного принуждения в отношении граждан, должностных и юридических лиц).¹

Все эти правовые меры закреплены в ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации - решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде.

Кроме того, в ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации указывается, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Таковы очень важные конституционные гарантии прав человека и гражданина, обеспеченные нормами Основного закона.

Теперь рассмотрим этот вопрос в контексте производства по делам об административных правонарушениях. КоАП РФ регулирует эти отношения следующим образом.

Важным правовым объектом в решении на обжалование постановления и решения по делу об административном правонарушении является глава 30 КоАП, так как этим правом могут воспользоваться (ст. 25.1-25.5):

- 1) лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- 2) потерпевший;
- 3) законные представители физического лица;
- 4) законные представители юридического лица;
- 5) защитник и представитель.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

- вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту

¹ Ламанов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2005. С. 188.

рассмотрения дела;

- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражном суде в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством (ст. 30.1 КоАП РФ).

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

В случае пропуска срока, предусмотренного ч. 1 указанной статьи, указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов может быть опротестовано прокурором.

Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям.

Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители.

Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решение по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Принцип федерализма производства по делам об административных

правонарушениях проявляется в том, что в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении России и субъектов Российской Федерации находится административное, административно-процессуальное законодательство.

Естественно, что указанные отрасли регулируют обширный спектр административно-правовых отношений как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относит установление:

- общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 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;
- порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

В соответствии с законодательством о судебной системе КоАП РФ определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам.

Согласно законодательству о защите прав несовершеннолетних КоАП РФ определяет подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с установленной структурой федеральных органов исполнительной власти КоАП РФ определяет подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, федеральным органам исполнительной власти.

5.4 Лица, участвующие в производстве по делам об административных правонарушениях

КоАП РФ дает полный и исчерпывающий перечень лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

Лицо, совершившее административное правонарушение и в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Такое лицо наделено соответствующими правами, к числу которых отнесены следующие: знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника.

По общему правилу 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 лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено только при одновременном соблюдении следующих условий:

- если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела;
- если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, приведен пример, когда отсутствие в материалах дела сведений о направлении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, извещения о месте и времени рассмотрения дела повлекло отмену судебных постановлений. Как указано в Обзоре, рассмотрение дела об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, лишило его возможности воспользоваться правами, предусмотренными ст. 25.1 Кодекса, что является существенным нарушением норм процессуального права, влекущим отмену судебного 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. Присутствие иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения, чьи дела рассматриваются, обязательно, в то время, как несовершеннолетний, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть ; удален на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может отрицательно сказаться на этом несовершеннолетнем.

Потерпевший, которым в соответствии со ст. 25.2 КоАП признается физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Дело об административном правонарушении рассматривается с его участием. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Согласно разъяснению постановления Пленума ВС России, получение объяснений потерпевшего, которому не были предварительно разъяснены его права и обязанности, предусмотренные ч. 2 ст. 25.2, ст. 51 Конституции РФ, может быть признано нарушением, влекущим невозможность использования доказательств.

Законные представители физического лица в соответствии со ст. 25.3 КоАП представляют права и законные интересы 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 физического лица являются его родители, усыновители, опекуны либо попечители.

В соответствии с п. 1 ст. 31 части первой ГК РФ опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания. Соответствующие этому права и обязанности опекунов и попечителей определяются законодательством о браке и семье. Пунктом 2 ст. 31 ГК РФ установлено, что опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия. Согласно п. 3 ст. 31 ГК РФ опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов.

Законные представители юридического лица согласно ст. 25.4 КоАП осуществляют защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо юридического лица, являющегося потерпевшим. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Защитник и представитель в соответствии со ст. 25.5 КоАП участвуют в производстве по делам об административных правонарушениях с целью оказания юридической помощи лицу, в отношении которого такое производство ведется. Представитель оказывает юридическую помощь потерпевшему. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" адвокатом является лицо, получившее в установленном указанным Федеральным законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность; адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам; адвокат не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности, а также занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности.

Адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием; в иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности. Никто не вправе требовать от адвоката и его доверителя предъявления соглашения об оказании юридической помощи для вступления адвоката в дело.

Свидетель согласно ст. 25.6 КоАП является лицом, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащего установлению. К числу его прав закон относит следующие:

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

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

Согласно разъяснениям, данным в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации 2004 года, утвержденного постановлением Президиума от 6 октября 2004 г., согласно положениям п. 4 и 6 ч. 1 и ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ, в случае невозможности явки свидетеля, предупрежденного об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, на рассмотрение дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо, уполномоченное рассматривать дела об административных правонарушениях, вправе по

ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе огласить показания этого свидетеля при рассмотрении дела об административном правонарушении. В соответствии с требованиями ст. 26.11 КоАП РФ такие показания свидетеля, отраженные в протоколе, предусмотренном Кодексом, которые были оглашены при рассмотрении дела судьей, могут служить доказательством по делу об административном правонарушении, которое оценивается судьей (судом) по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности.

Понятой - в соответствии с действующим законодательством им является любое, не заинтересованное в исходе дела лицо, являющееся совершеннолетним.

Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается соответствующая запись и протоколе.

Специалист - его правовое положение закреплено в ст. 25.8 КоАП. Им 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 судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств давать пояснения по поводу совершаемых им действий;
- удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Специалист вправе:

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

Эксперт - согласно ст. 25.9 КоАП к участию в деле об административном правонарушении 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.

Эксперт обязан:

- явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

- давать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

Эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Эксперт вправе:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;

- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дела об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

- указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при приведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

За отказ или уклонение от исполнения своих обязанностей эксперт несет административную ответственность.

В статье 17.9 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за дачу заведомо ложного заключения эксперта. Как разъяснено в п. 18 постановления Пленума ВС России от 24 марта 2005 г. N 5, получение заключения эксперта, не предупрежденного об административной ответственности соответственно за дачу заведомо ложного заключения, по ст. 17.9 КоАП РФ может быть признано нарушением, влекущим невозможность использования доказательств.

В части 5 ст. 25.9 Кодекса перечислены права эксперта. Согласно разъяснению, данному в п. 12 постановления Пленума ВС России от 24 марта 2005 г. N 5, поскольку статьей 25.9 Кодекса эксперту не предоставлено право истребовать доказательства для производства экспертизы и выяснять у участников производства какие-либо обстоятельства, все необходимые для производства экспертизы данные должны быть установлены и собраны судьей, назначившим экспертизу, и предоставлены эксперту.

Необходимо отметить, что процессуальный статус государственного судебного эксперта как лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении, регулируется не только Кодексом, но и Федеральным законом от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной

судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации", согласно ст. 12 которого государственным судебным экспертом является аттестованный работник государственного судебно-экспертного учреждения, производящий судебную экспертизу в порядке исполнения своих должностных обязанностей.

Переводчик — его правовое положение регламентирует ст. 25.10 КоАП. В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающие знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Он предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

За отказ или уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на него по переводу дела об административном правонарушении, переводчик несет административную ответственность, предусмотренную настоящим Кодексом. Прокурор — его компетенция по делу об административном правонарушении установлена ст. 25.11 КоАП. Прокурор вправе:

- возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства,
- давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные, предусмотренные федеральным законом действия.

Прокурор в административном судопроизводстве, как и в уголовном, является универсальной фигурой, его права обширны, это связано с тем, что органы прокуратуры осуществляют функцию надзора за исполнением законов всеми гражданами и должностными лицами. На этом основании закон устанавливает, что прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по его инициативе.

5.5 Стадии административного производства по делам об административных правонарушениях

Действующее административное законодательство устанавливает следующие стадии административного производства по делам об административных правонарушениях.

1 Возбуждение дела об административном правонарушении является первоначальной стадией административного производства, ей предшествуют конкретные поводы, к числу которых закон относит следующие: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; 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; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;
- оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, когда протокол об административном правонарушении не составлялся.

Действующее административное законодательство предписывает компетентным должностным лицам протокол об административном правонарушении составлять немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

2 Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок его проведения согласно КоАП не может превышать 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 вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев.

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

Направление протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении производится на рассмотрение судьей незамедлительно после его составления.

3 Рассмотрение дела об административном правонарушении производится в соответствии с действующим законодательством в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело об административном правонарушении либо протокол. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок его рассмотрения 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.

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.

Действующее законодательство устанавливает специальный порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. Он заключается в том, что при рассмотрении данной категории дел:

- объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

- устанавливается факт явки физического лица и, законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела; проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

- 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;

- лицам, участвующим в рассмотрении дела, разъясняются их права и обязанности; рассматриваются заявления, отводы, ходатайства, устанавливается факт совершения административного правонарушения.

4 Разрешение дела об административном правонарушении по существу означает вынесение постановления по делу судьей органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело. В постановлении может содержаться: назначение административного наказания; прекращение производства по делу об административном правонарушении.

Закон предусматривает также вынесение определения по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, в котором могут содержаться сведения:

- о передаче дела судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначить административные наказания иного рода либо применить иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- о передаче дела по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Закон обязывает постановление по делу об административном правонарушении объявить правонарушителю немедленно.

Копия постановления вручается под расписку физическому лицу, законному представителю физического лица либо законному представителю юридического лица, в отношении которых оно было вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

5 Обжалование (опротестование) постановления по делу об административном правонарушении является конституционным правом гражданина, а опротестование постановления производится прокурором, являющимся органом надзора.

Порядок обжалования постановления регламентируется ст. 30.1 КоАП, которая устанавливает, что постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд. Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, занимающимся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд.

Большое внимание действующее административное законодательство уделяет сроку, в течение которого поданная жалоба подлежит рассмотрению. Так, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в суд, орган, должностному лицу, правомочному рассматривать жалобу.

В то же время жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 30.7 КоАП может быть вынесено 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;

- об отмене постановления и прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, прямо указанных в законе, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать дело, в случаях существенного нарушения требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и 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 наказания;

- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, органа, должностного лица.

Как было замечено ранее, органы прокуратуры вправе в порядке надзора опротестовать постановление по делу об административном правонарушении, если ими будет установлено, что при рассмотрении такого дела были допущены нарушения действующего законодательства.

В соответствии с действующим законодательством отмена постановления о наложении административного взыскания является основанием для возврата денежных сумм и конфискованных предметов (либо их стоимости при невозможности возврата предмета).

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях является особенной, завершающей стадией юрисдикционного производства, т.к. на этой стадии само административно-процессуальное производство приходит к своему завершению. Постановление по делу об административном правонарушении, согласно закону, вступает в силу:

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано либо

опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

- немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Закон предписывает обязательность исполнения такого постановления для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан, их объединений и юридических лиц.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Действующее законодательство предусматривает случаи прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания, перечисляя исчерпывающий перечень таких обстоятельств, это:

- издание акта амнистий, если такой акт устраняет применение административного взыскания; отмена или признание утратившим силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

- смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном законом порядке умершим;

- истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;

- отмена постановления.

6 Действующее законодательство предусматривает также исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества.

Такое исполнение производится в соответствии с законами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает либо находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

Следует заметить, что действующим законодательством установлен определенный порядок исполнения некоторых видов административных наказаний, так:

- постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, путем вручения или направления правонарушителю копии постановления;

- административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных КоАП.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей. При неуплате административного штрафа в срок копия постановления о наложении административного штрафа направляется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление:

- в отношении физического лица — в организацию, в которой лицо, привлеченное к административной ответственности, работает, учится, получает пенсию, для удержания суммы административного штрафа из его заработной платы, вознаграждения, пенсии, иных доходов;

- в отношении юридического лица — в банк или иную кредитную организацию для взыскания суммы административного штрафа из денежных средств или из доходов юридического лица;

- постановление о возмездном изъятии или о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, исполняется судебным приставом, а постановление о возмездном изъятии или конфискации оружия и боевых припасов – органами внутренних дел;

- 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 охоты исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты. Исполнение постановления о лишении права охоты осуществляется путем изъятия охотничьего билета;

- постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления; постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется органами и войсками пограничной службы, а также органами внутренних дел. При таком административном правонарушении иностранные граждане, а также лица без гражданства перелаживаются представителям власти конкретного иностранного государства либо эти граждане выезжают самостоятельно за пределы Российской Федерации, но под контролем вышеперечисленных представителей власти Российской Федерации.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ Кодекс об административных правонарушениях был дополнен главой 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях», которая включает следующие статьи:

- направление запроса о правовой помощи;
- содержание и форма запроса о правовой помощи;

- юридическая сила доказательств, полученных на территории иностранного государства;
- вызов свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории Российской Федерации;
- исполнение в Российской Федерации запроса о правовой помощи;
- направление материалов дела об административном правонарушении для осуществления административного преследования;
- исполнение запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации.

Теперь 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 иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях направляется через:

- 1) Верховный Суд Российской Федерации - по вопросам судебной деятельности Верховного Суда Российской Федерации;
- 2) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации - по вопросам судебной деятельности арбитражных судов Российской Федерации;
- 3) Министерство юстиции Российской Федерации - по вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением случаев, указанных выше;
- 4) Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков - в отношении процессуальных действий по вопросам их административной деятельности;
- 5) орган, уполномоченный в соответствии с международным договором Российской Федерации об оказании правовой помощи на направление и получение запросов, связанных с реализацией соответствующего международного договора;
- 6) Генеральную прокуратуру Российской Федерации - в остальных случаях.

Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях и прилагаемые к нему документы сопровождаются заверенным переводом на официальный язык запрашиваемого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях составляется в письменной форме, подписывается

должностным лицом, его направляющим, удостоверяется гербовой печатью соответствующего органа и должен содержать:

1) наименование органа, от которого исходит запрос о правовой помощи;

2) наименование и местонахождение органа, в который направляется запрос о правовой помощи;

3) наименование дела об административном правонарушении и характер запроса о правовой помощи;

4) данные о лицах, в отношении которых направляется запрос о правовой помощи, включая данные о дате и месте их рождения, гражданстве, роде занятий, месте жительства или месте пребывания, а для юридических лиц - их наименование и местонахождение;

5) изложение подлежащих выяснению обстоятельств, а также перечень запрашиваемых документов, вещественных и других доказательств;

6) сведения о фактических обстоятельствах совершенного административного правонарушения, его квалификации, текст соответствующей статьи КоАП РФ, а при необходимости также сведения о размере вреда, причиненного данным правонарушением.

Доказательства, полученные на территории иностранного государства его должностными лицами в ходе исполнения ими запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях или направленные в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении административного преследования в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на началах взаимности, заверенные и переданные в установленном порядке, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями КоАП РФ.

Свидетель, потерпевший, их представители, эксперт, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, могут быть с их согласия вызваны должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, для производства процессуальных действий на территории Российской Федерации.

Явившиеся по вызову лица, указанные лица, не могут быть на территории Российской Федерации привлечены в качестве обвиняемых, взяты под стражу или подвергнуты другим ограничениям личной свободы за деяния или на основании приговоров, которые имели место до пересечения указанными лицами Государственной границы Российской Федерации

Действие такой гарантии прекращается, если явившееся по вызову лицо, имея возможность покинуть территорию Российской Федерации до истечения непрерывного срока в 15 суток с момента, когда оно официально было уведомлено, что его присутствие более не требуется должностному лицу, вызвавшему его, продолжает оставаться на этой территории или после отъезда возвращается в Российскую Федерацию.

Лицо, находящееся под стражей на территории иностранного государства, вызывается в порядке, установленном настоящей статьей, при

условии, что это лицо временно передается на территорию Российской Федерации компетентным органом или должностным лицом иностранного государства для совершения действий, указанных в запросе о вызове.

Такое лицо продолжает оставаться под стражей на все время пребывания его на территории Российской Федерации, причем основанием содержания его под стражей служит соответствующее решение компетентного органа иностранного государства.

Это лицо должно быть возвращено на территорию соответствующего иностранного государства в сроки, указанные в ответе на запрос о вызове.

Условия передачи или отказа в ней определяются международными договорами Российской Федерации или письменными обязательствами о взаимодействии на началах взаимности.

Суд, должностные лица федеральных органов исполнительной власти исполняют переданные им в установленном порядке запросы о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, поступившие от соответствующих компетентных органов и должностных лиц иностранных государств, в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

При исполнении запроса о правовой помощи применяются нормы КоАП РФ.

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 Российской Федерации и практически осуществимо.

При исполнении запроса о правовой помощи могут присутствовать представители иностранного государства, если это предусмотрено международными договорами Российской Федерации или письменными обязательствами о взаимодействии на началах взаимности.

Если запрос о правовой помощи не может быть исполнен полностью или в какой-либо части, полученные документы возвращаются с указанием причин, воспрепятствовавших его исполнению, через орган, его получивший, либо по дипломатическим каналам в тот компетентный орган иностранного государства, от которого исходил запрос.

Запрос о правовой помощи возвращается полностью или в какой-либо части в случае, если:

- 1) он полностью или в какой-либо части противоречит законодательству Российской Федерации или международному договору Российской Федерации, в соответствии с которым он направлялся;
- 2) исполнение запроса полностью или в какой-либо части может нанести ущерб суверенитету или безопасности Российской Федерации;

3) аналогичные запросы государственных органов Российской Федерации не исполняются в иностранном государстве на началах взаимности.

В случае совершения административного правонарушения на территории Российской Федерации иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

Запрос компетентного органа иностранного государства об осуществлении административного преследования в отношении гражданина Российской Федерации, совершившего административное правонарушение на территории иностранного государства и возвратившегося в Российскую Федерацию, или российского юридического лица, совершившего административное правонарушение за пределами территории Российской Федерации, рассматривается Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Производство по делу об административном правонарушении и его рассмотрение в таких случаях осуществляются в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

6 Правовые вопросы реформирования административного законодательства

Проводимая в стране судебная реформа пока не завершена. Логическим ее завершением могло бы стать создание административного судопроизводства в России.

Конституционное выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы правосудия позволяет констатировать необходимость дальнейшего законодательного развития этого важнейшего процессуального института.

Положение основного закона об административном судопроизводстве активно обсуждается в юридической литературе, предлагаются следующие направления реформирования административного судопроизводства в Российской Федерации:

1) создание самостоятельных административных судов – данное направление реформирования повлечет за собой огромные финансовые затраты, ломку уже сложившихся, апробированных на практике судебных систем;

2) функционирование одновременно двух административных судов с их подчинением существующим судебным системам (судам общей юрисдикции и арбитражным судам) невыгодно, прежде всего, в экономическом аспекте. Потребуется большие финансовые затраты на оборудование новых рабочих мест, поиск помещений, выплату заработной платы сотрудникам административных судов (не только судьям, но и вспомогательному персоналу). Создание и деятельность административных судов при судах общей юрисдикции и арбитражных судах при определении подведомственности вызовет только путаницу у граждан и юридических лиц при обращении в судебные органы за защитой своих прав и законных интересов;

3) принятие единого федерального конституционного закона, регулирующего процедуру рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. В данном случае возникает определенная сложность – возможно ли в одном нормативном правовом акте установить единую процедуру для рассмотрения споров, возникающих из административных правоотношений, отличающихся правовой природой, субъектным составом, в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Думается, что разработка и принятие подобного акта является сложной задачей;

4) реформирование (усовершенствование) административного судопроизводства в рамках существующих судебных систем путем внесения соответствующих изменений в АПК РФ и ГПК РФ.

Под эгидой Верховного Суда Российской Федерации разработаны два законопроекта: Кодекс административного судопроизводства (КАС) и

Федеральный конституционный закон «О Федеральных административных судах в Российской Федерации», на основе которых, по мнению представителей Верховного Суда Российской Федерации, должна быть реализована судебная реформа и создано административное судопроизводство в России.

Авторы данных законопроектов решают, по существу, такие серьезные задачи судебной реформы, как создание единого административного судопроизводства и максимальная унификации законодательства при рассмотрении административных дел вне зависимости от субъектного состава административных правоотношений и осуществляемого вида деятельности, подведомственности и подсудности, а также максимальной доступности и эффективности защиты прав и свобод физических и юридических лиц.

Цель Кодекса об административном судопроизводстве заключается в контроле общества над администрацией, за тем, хорошо ли, законно ли она работает. Суверенная деятельность государства всегда является человеческой деятельностью, а любая человеческая деятельность подвержена ошибкам, поэтому ее необходимо контролировать.

Говоря об административном судопроизводстве, необходимо выделить положения, в которых суду отводится особая роль в оказании частному лицу содействия в судебном разбирательстве. Эта позиция включена в целях реализации принципов равноправия сторон и состязательности процесса. Роль суда в оказании содействия частному лицу может сводиться, например, к необходимости истребования документов, дополнительных материалов, к ориентации заявителя со стороны аппарата суда в правильном оформлении документов. Предлагается отказываться от предварительной оплаты государственной пошлины, взыскивать которую следует после вынесения судебного решения по существу. Есть еще одно очень важное и принципиальное положение проекта Кодекса об административном судопроизводстве: суд второй инстанции не вправе отменить решение суда первой инстанции, направив дело на новое рассмотрение. Если суд второй инстанции придет к выводу, что он не согласен с решением суда первой инстанции, он должен вынести решение по существу. Кроме того, бремя доказывания возлагается на административный орган, а гражданину необходимо доказать лишь факт нарушения или ограничения его субъективных прав. Предлагается также ввести профессиональное представительство от имени гражданина или органа администрации при разбирательстве дел в вышестоящих инстанциях. Новой является и норма в проекте КАС, предусматривающая возможность объединения нескольких жалоб в одно производство.

Вызывают дискуссии положения проекта, связанные с упрощенным рассмотрением дела на основе модельного дела. Тем не менее, такой принцип рассмотрения административных споров рассматривается как принципиальная особенность административного судопроизводства.

Есть и другие положения, в частности о том, чтобы судопроизводство

в административных судах совершалось в письменной форме. Этот вопрос обсуждался достаточно глубоко и с учетом комплекса всех обстоятельств, в том числе принципов и традиций российского правосудия. Письменная форма судопроизводства возможна, но только при условии согласия всех участников процесса.

Безусловно, введение Кодекса административного судопроизводства потребует широкой гласности, поэтому предусматривается неограниченный доступ к постановлениям административных судов, за исключением тех случаев, когда законом охраняется информация, изложенная в постановлениях.

Очень важным является определение категорий административных дел, подлежащих рассмотрению. В первую очередь речь идет об административных спорах, касающихся государственных служащих, в том числе спорах о карьере. Очевидно, что они имеют судебную перспективу, и соответствующее положение также предусмотрено в проекте Кодекса.

Следует обратить внимание на то, что вместо судебных прений предлагаются заключительные консультации. В административном судопроизводстве разработчики проекта отходят от принципа непрерывности, давая возможность суду поработать над составлением постановления суда.

Исходя из положений проекта КАС РФ, к компетенции административных судов относятся конфликты, возникающие в сфере публичной власти. Основная масса таких дел – это споры между гражданином и представителями государственной власти либо местного самоуправления.

Авторы проекта КАС РФ стремились привести как можно более подробный перечень требований, вытекающих из публичных правоотношений, реализация которых будет подведомственна административным судам (глава 3 проекта КАС РФ).

Согласно статье 128 проекта КАС РФ, установив обоснованность жалобы, административный суд полномочен обязать административного ответчика устранить нарушение прав в форме:

- 1) запрета осуществлять оспоренное действие;
- 2) приказа осуществить требуемое действие;
- 3) приказа о принятии соответствующего ненормативного правового акта;
- 4) в случаях, предусмотренных законом – приказа о компенсации морального вреда, причиненного заявителю.

Провозглашенные задачи административного судопроизводства по снижению зависимости судей от местных администраций при рассмотрении споров с участием последних и повышению правовой защищенности граждан в конфликтах с властью не совсем согласуется с предлагаемым вариантом определения территориальной подсудности административных дел.

В силу статьи 16 КАС РФ жалобы и заявления подаются в суд по месту нахождения административного ответчика.

Во-первых, проверка законности действий органа власти в том суде, который расположен по отношению к нему ближе остальных, предоставляет должностным лицам соответствующей администрации больше шансов лично повлиять на исход дела, подключить административный ресурс. Понятно, что чем дальше судья находится от администрации, тем, как более объективное, будет восприниматься принятое им решение.

И, во-вторых, гражданину гораздо сложнее вести дело, и без того для него не простое, если суд при этом находится от него на расстоянии в сотни, а то и тысячи километров.

Проанализировав проект КАС РФ, можно выделить следующие особенности административного судопроизводства:

1) активная позиция суда, обязанного оказывать поддержку невластной стороне, обратившейся за защитой, то есть определенное отступление от принципа состязательности сторон; однако эта сентенция не может быть распространена на все виды публично-правовых споров, в том числе споры о компетенции, «репрессивные иски» государственных органов, обратившихся с заявлением о применении к гражданам и организациям различного рода санкций;

2) особое распределение бремени доказывания; это положение не является абсолютным, не свойственно для споров о компетенции, нормоконтроля, а кроме того, не освобождает невластную сторону от обязанности доказать те факты, на которые она ссылается;

3) сокращенные сроки обращения в суд и рассмотрения дел, а также обжалования судебных решений;

4) коллегиальный состав суда, рассматривающего дело;

5) в рамках административного судопроизводства не только разрешается спор о нарушенном субъективном праве, но и осуществляется контроль за законностью действий публичной администрации.

Особенно интересной представляется позиция профессора Ю.А. Тихомирова о системном подходе к административному правосудию. По его мнению, предстоит доработка Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», принятого в первом чтении. В преамбуле проекта закона следовало бы указать, что целью закона является укрепление законности и обеспечение прав граждан и юридических лиц в сфере государственного и муниципального управления на основе правил административного судопроизводства. Требуется дать следующее определение нормативному понятию «административный суд» - федеральный специализированный суд, разрешающий публично-правовые споры в сфере государственного и муниципального управления и рассматривающий жалобы граждан и юридических лиц на действия и решения органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Надо определить объем понятий «административные

правоотношения», «публичные правоотношения», «административные дела», «споры», которые пока неодинаковы в Конституции Российской Федерации, ГПК РФ и АПК РФ.

Целесообразно отнести к юрисдикции административных судов рассмотрение спора преимущественно с участием органов исполнительной власти и муниципального управления. Их предмет – акты, действия, споры, разногласия.

Целесообразно относить к компетенции административных судов оспаривание нормативных и ненормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Нельзя исключать возможности обжалования действий работников органов государственной власти и местного самоуправления.

В проекте закона следует урегулировать способы защиты прав и законных интересов граждан. Ведь административная юстиция является институтом защиты субъективных прав граждан по отношению к деятельности исполнительных органов и их должностных лиц.

В юрисдикцию административных судов надо включить обжалование решений и действий (бездействия) общественных объединений различного вида. Пока же речь идет только о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений. Ныне действующий Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 1993 года с последующими изменениями и дополнениями и КоАП РФ соответственно относят к предметной подсудности судов общей юрисдикции круг этих правоотношений, а его сужение вряд ли соответствует нормам статьи 18 и части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Целесообразно решить вопросы, связанные с упрощением системы административных судов и облегчением доступа к ним граждан и юридических лиц. Речь идет об определении объема подсудности административных коллегий в Верховном Суде Российской Федерации и верховных и иных судах в субъектах Российской Федерации, о введении в районных, городских судах либо административных составов, либо административных судей. При такой организационной перестройке необходимо четко реализовать принципы подбора кадров судей для административных коллегий (составов) и организации их профессиональной подготовки, которая со знанием отраслей управления.

В орбите административных судов могут быть и дела, рассматриваемые мировыми судьями. Поэтому необходимо четко определить их предметную компетенцию, не прибегая к остаточному принципу.

Список использованных источников

1 Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2007. – 64 с. – (кодексы и законы России) – ISBN – 10 5-94087-675-7.

2 Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (по состоянию на 22 июня 2007 года). – Москва: Изд-во «Экзамен», 2007. – 288 с. – (кодексы и законы России) – ISBN – 978-5-377-00975-7.

3 Российская Федерация. Законы. О безопасности дорожного движения: федер. закон [принят Гос. Думой 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ] // Собрание Законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4873.

4 Российская Федерация. Законы. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон [принят Гос. Думой 24 июня 1999 г. № 52-ФЗ] // Собрание Законодательства РФ. - 1999. - № 26. - Ст. 3176.

5 Российская Федерация. Законы. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон [принят Гос. Думой 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ] // Собрание Законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3032

6 Россинский, Б.В. Административное право: практикум / Б.В. Россинский, Н.Г. Гончарова. – М.: Изд-во «Эксмо», 2006. – 576 с. – ISBN – 5-699-14306-8.

7 Административная юрисдикция: учеб. пособие / С.Н. Бочаров, А.В. Зубач, М.В. Костенников, А.В. Куракин, М.Г. Сальников, В.А. Тюрин. – М.: МосУ МВД России, Изд-во «Щит-М», 2005. – 318 с. – ISBN – 5-93004-195-4.

8 Конин Н.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс / Н.М. Конин, В.В. Журик, М.П. Петров. – М.: Норма, 2006. – 448 с. – ISBN – 5-468-00006-7.

9 Анисимов П.В. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие / П.В. Анисимов, В.Д. Симухин, А.В. Симухин. – М.: Изд-во «Ось-89», 2004. – 208 с. – ISBN – 5-86894-877-7.

10 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с. – ISBN – 5-89194-178-3.

11 Козлов Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, Д.М. Овсянко, – М.: Юристъ, 2004. – 697 с. – ISBN – 5-7975-0488-Х.

12 Конин Н.М. Административное право России: учебник / Н.М. Конин, Ю.Н. Стариков. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 596 с. – ISBN – 5-7924-0417-8.

13 Агапов А.Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса: учебное пособие / А.Б. Агапов. – М.: Эксмо, 2006. – 400 с. – ISBN – 5-699-15367-5.

14 Парыгин Н.П. Исполнение административных наказаний: учебное пособие / Н.П. Парыгин, В.В. Головкин. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. – 128 с. – ISBN – 5-699-15536-8.

15 Макареико Н.В. Административное право: учебное пособие / Н.В. Макареико. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 235 с. – ISBN – 5-94879-229-3.

16 Смирнова Н.Н. Административное право: учебное пособие / Н.Н. Смирнова. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2005. – 195 с. – ISBN – 5-8016-0229-1.

17 Круглов В.А. Административно-деликтный процесс: учебное пособие / В.А. Круглов, Л.Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 336 с. – ISBN – 5-94486-113-4.

13.18 Хаманева Н.Ю. Административная ответственность: вопросы теории и практики / Н.Ю. Хаманевой. – М.: ИГП РАН, 2005. – 272с.- ISBN – 5-659-15387-5.

19 Агапов, А.Б. Федеральное административное право России: курс лекций / А.Б. Агапов. – М.: «Юрист», 2007. – 352 с. - ISBN – 5-669-13536-8.