

Кружилин В.С. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА Учебно-методическое пособие Издано в авторской редакции по решению методического совета института Воронежский институт МВД России 2016	Все права на размножение и распространение в любой форме остаются за разработчиком. Нелегальное копирование и использование данного продукта запрещено. Автор: Кружилин Владимир Сергеевич, 394065, Россия, Воронеж, пр. Патриотов, 53. Тел.: (473) 200-52-94. Е-mail: izolotarev5@mvd.ru ©Воронежский институт МВД России
---	---

Министерство внутренних дел России
Воронежский институт

В.С. Кружилин

**Актуальные вопросы административного права
и административного процесса**
(учебно-методическое пособие)

Воронеж 2016

ББК – 67.401.133

К 841

Рассмотрены и одобрены на заседании кафедры административного права. Протокол №2 от 20 сентября 2016 г.

Рассмотрены и одобрены на заседании методического совета института. Протокол № 2 от 19 октября 2016 г.

Рецензенты:

Начальник межмуниципального отдела МВД России на режимных объектах Воронежской области полковник полиции Р.В. Никулин.

Старший инспектор по особым поручениям ОПП УРЛС УМВД России по Липецкой области, кандидат юридических наук подполковник внутренней службы О.Н. Товба.

Кружилин, Владимир Сергеевич. Актуальные вопросы административного права и административного процесса: учебно-методическое пособие [Электронный ресурс] / В. С. Кружилин. – Электр. дан. и прогр. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2016. – 1 электр. опт. диск (CD-ROM) : 12 см. – Систем. требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц ; ОЗУ 512 Мб ; операц. система семейства Windows ; CD-ROM дисковод.

ISBN 978-5-88591-485-7

В учебно-методическом пособии рассмотрены наиболее актуальные вопросы, касающиеся института административной ответственности. Пособие предназначено для слушателей факультета переподготовки и повышения квалификации, обучающихся по программе переподготовки сотрудников, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России на районном уровне.

ББК – 67.401.133

ISBN 978-5-88591-485-7

© Воронежский институт МВД России, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
1. Понятие, предмет и основные институты административного права, реализуемые в деятельности полиции.....	7
1.1 Понятие, предмет и метод административного права. Система и принципы административного права. Источники административного права.....	7
1.2. Административная деятельность органов внутренних дел (полиции).....	17
2. Актуальные вопросы административной ответственности.....	22
2.1. Понятие, основные черты и принципы административной ответственности.....	22
2.2. Правовое регулирование административной ответственности и ее соотношение с уголовной и гражданско-правовой ответственностью.....	33
3. Особенности административной ответственности отдельных категорий субъектов по действующему законодательству.....	50
3.1. Административная ответственность физических лиц.....	50
3.2. Особенности административной ответственности юридических лиц.....	58
3.3. Специфика административной ответственности несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей.....	66
Заключение.....	82
Список использованной литературы.....	88

Введение

Административное право, как одна из отраслей правовой системы Российской Федерации объективно связана с таким социальным явлением, которое в общем виде обычно обозначают как управление.

Исполнительная власть и ее органы выполняют огромный объем работы в сфере управления государственными делами. Поэтому в российском законодательстве и юридической литературе для определения сферы действия административного права используются такие близкие по смыслу понятия как исполнительная власть, государственное и муниципальное управление, государственная администрация, административная власть. Все они обозначают понятие, которое складывается из трех основных компонентов. Это: 1) управленческий аппарат (совокупность служащих, административных органов); 2) исполняемая им деятельность (административная, исполнительно-распорядительная) и 3) используемая им при этом власть.

Административное право - одна из самых больших и сложных отраслей правовой системы России. Это предопределено большим числом и разнообразием управленческих отношений, начиная от правил дорожного движения и заканчивая сферой международных отношений.

В современных условиях административное право отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификации).

Наряду с иными проблемами на первый план сегодня выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня, с интересами проводимой экономической реформы, с институтами, закрепленными в новой российской Конституции.

В процессе своей деятельности органы внутренних дел (полиция) осуществляют значительное количество административных функций, при

реализации которых они в соответствии со своей компетенцией вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами. Так как полицейские довольно часто вынуждены привлекать нарушителей закона к административной ответственности, то полагаем, что будет интересным в первую очередь рассмотреть отдельные вопросы, связанные с данным институтом административного права.

1. Понятие, предмет и основные институты административного права, реализуемые в деятельности полиции

1.1 Понятие, предмет и метод административного права. Система и принципы административного права. Источники административного права.

Административное право - самостоятельная отрасль правовой системы России, которая отличается от иных отраслей предметом и методом правового регулирования. Административное право призвано регулировать особую разновидность общественных отношений, главным признаком которых является то, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.

Следовательно, предметом административного права являются специфические общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

Административное право призвано регулировать отношения, имеющие место при формировании и функционировании государственной администрации, оно обслуживает сферу государственного и муниципального управления.

Административно-правовое регулирование производится посредством:

а) упорядочения, закрепления, совершенствования существующих общественных отношений;

б) формирования новых общественных отношений, соответствующих объективным законам развития общества, положениям Конституции РФ;

в) охраны общественных отношений, регулируемых нормами административного и других отраслей права;

г) вытеснения из сферы государственного управления общественных отношений, не соответствующих интересам граждан, общества, государства.

Под понятием государственной администрации главным образом подразумеваются: а) властная деятельность аппарата управления, исполнительно-распорядительных органов; б) внутриорганизационная деятельность руководителей иных государственных и муниципальных органов; г) деятельность судей при рассмотрении ими дел, предполагающих реализацию не судебной, а административной власти; г) деятельность иных формирований, осуществляющих административный контроль на основании предоставленных им государством полномочий.

Содержание деятельности органов управления весьма разнообразно. Осуществляя свои функции, исполнительная власть вступает в определенные взаимоотношения с гражданами, юридическими лицами, общественными организациями, регулируя, таким образом, деятельность обеих сторон связей: как управляющих, так и управляемых. Примером тому служат правила дорожного движения, санитарные нормы и т.п. Иногда функции управления могут быть столь специфичны, что регламентируются нормами не административного, а других отраслей права, например, трудового, уголовно-процессуального, финансового.

Следовательно, можно ограничить предмет административного права, уточнив, что оно регулирует только те общественные отношения, которые не закреплены за другими отраслями действующего права.

Таким образом, предмет административного права можно условно подразделить на две части: 1) внутри аппаратные отношения и 2) взаимоотношения органов административной власти с гражданами, юридическими лицами и государством.

По мнению большинства административистов можно выделить следующие основные цели административно-правового регулирования: 1) создание условий для эффективной деятельности исполнительной власти

как важного инструмента обеспечения потребностей граждан, общества, государства; 2) обеспечение демократической правовой организации исполнительной власти; 3) создание в сфере управления условий для реализации гражданами и их объединениями предоставленных им прав и свобод; 4) обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, некомпетентности и т.п. служащих государственного аппарата.

В зависимости от конкретных условий возникновения управленческих отношений можно также выделить внутренние и внешние функции административно-правового регулирования:

а) внутренние или внутрисистемные - это отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением способов взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата управления и т.п. Сторонами в этих отношениях выступают соподчиненные исполнительные органы, а также должностные лица;

б) внешние отношения - это отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему исполнительной власти - на граждан, общественные отношения, коммерческие структуры, в том числе - частные, и т.п.

Наука административного права различает, таким образом, индивидуальных и коллективных субъектов права, речь о которых пойдет ниже.

Как справедливо полагают ученые, в рамках своего предмета административное право создает определенный правовой режим организации и деятельности субъектов исполнительной власти (в соответствии с их конституционным назначением), а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений. В этом заключается основное проявление служебной роли данной отрасли российского права, ее регулятивная функция. Ей сопутствует и другая

функция - правоохранительная (юрисдикционная), обеспечивающая как соблюдение установленного правового режима, так и защиту законных прав и интересов сторон в рамках регулируемых управленческих отношений.

Наряду с предметом определяющим признаком самостоятельной отрасли права является ее целостность, взаимосвязь заключенных в ней юридических норм. Целостность системы административного права обеспечивается за счет единства предмета, цели, принципов и метода правового регулирования.

Система административного права условно традиционно подразделяется на общую и особенную части. Общая часть включает в себя нормы, охватывающие управление в целом, а особенная часть состоит из норм, действующих в пределах определенных сфер управления (образование, охрана общественного порядка и т.п.). Каждая из частей включает в себя несколько административных институтов (подотраслей).

В общую часть входят четыре подотрасли: 1) регулирующие административно-правовой статус граждан (индивидуальных субъектов права); 2) регулирующие основы организации и деятельности исполнительной власти; 3) регулирующие административно-правовые статусы негосударственных организаций; 4) обеспечивающие законность управления.

В четырех подотраслях особенной части объединены нормы, регулирующие: 1) обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность; 2) организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации; 3) социально-культурную деятельность государственной администрации; 4) деятельность государственной администрации по организации политических, экологических и иных связей с другими странами (внешних связей).

Принципы административного права получили свое закрепление в многочисленных нормах законодательства.

Принцип **приоритета личности, ее прав и свобод**. Конституция РФ провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Соблюдение данного принципа во всей своей деятельности является важнейшей обязанностью всех органов государственного управления и местного самоуправления, их должностных лиц и других служащих. Нормы административного права, относящиеся к правовому положению личности, защите ее прав и свобод, имеются в многочисленных нормативных правовых актах, различных по юридической силе и формам. Среди них видное место занимают профильные правовые акты, т.е. определяющие содержание этого принципа и практическую реализацию его требований (например, о здравоохранении, образовании, свободе передвижения и т.д.).

Принцип **разделения осуществления государственной власти**, в соответствии с которым административно-правовое регулирование выражает и обеспечивает самостоятельное в пределах закона функционирование исполнительной власти, недопустимость ее подмены законодательной и судебной властью и, наоборот, исполнительной властью указанных ветвей власти. Во взаимосвязи с нормами конституционного права и в порядке их реализации административное право определяет пределы взаимной зависимости ветвей власти, основанные на законе формы и методы их взаимодействия и сотрудничества.

Принцип **федерализма** воплощен в нормах, в том числе административного права, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, закреплении систем федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, имеющих свою

компетенцию, установленную нормативными актами о правовом положении соответствующих органов.

Особо следует подчеркнуть, что Конституция РФ отнесла к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов административное и административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч. 1 ст. 72).

Принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения РФ и полномочии РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 77 Конституции РФ). Единая система исполнительной власти в Российской Федерации возглавляется Правительством РФ. На него возложен контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ (ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Своеобразие единства исполнительной власти в Российской Федерации состоит в том, что оно предполагает широкую самостоятельность исполнительной власти субъектов РФ, основанную на Конституции РФ, федеральных законах и нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации по предметам их совместного с РФ и исключительного ведения.

Принцип законности: субъекты управленческих отношений должны соотносить свою деятельность (поведение) с требованиями законодательно установленных административно-правовых норм исходя из их административно-правового положения. В частности, органы государственного управления обязаны выполнять требования относящихся к ним законов и основанных на них нормативных правовых актов

вышестоящих органов. В своей деятельности они должны строго соблюдать Конституцию РФ и законы РФ. Принимаемые ими правовые акты, содержащие административно-правовые предписания, не должны противоречить действующему в Российской Федерации законодательству.

В свою очередь, физические лица и иные субъекты управленческих отношений должны выполнять адресованные им административно-правовые предписания уполномоченных органов (должностных лиц).

Принцип **гласности** выражен во многих нормах о правах граждан на получение информации о деятельности органов публичного управления. Принцип гласности в правотворческой деятельности получил свое определенное закрепление в Конституции РФ, в соответствии с которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (и. 3 ст. 15). Данное конституционное положение получило свое развитие и конкретизацию в текущем законодательстве и подзаконных актах, регламентирующих порядок подготовки, официального опубликования и вступления в силу, в частности, нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Принцип **ответственности** закреплен в нормах, устанавливающих административную, дисциплинарную и материальную ответственность по административному праву. Содержание и формы реализации данного принципа зависят от особенностей каждого вида ответственности.

Далее следует отметить, что одним из актуальных вопросов является исследование множества источников административного права. Это объясняется самим предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Источники административного права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права.¹

Важнейшими источниками административного права являются законы (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов РФ) и подзаконные акты - нормативно-правовые акты самой различной субординации, конкретизирующие законы.

Различают как административные правовые источники, так и “смешанные” - многоотраслевые, в которых одновременно присутствуют нормы различных отраслей права (например, административного и гражданского, административного и уголовного и т.п.).

В зависимости от того, кем приняты те или иные законодательные и нормативно-правовые акты, т.е. - по юридической силе источники административного права можно разделить на несколько типов:

1. законы РФ и ее субъектов, акты государственной администрации (и соответствующих органов субъектов РФ) - указы, распоряжения Президента, постановления и распоряжения правительства, министерств и ведомств; глав администраций, руководителей государственных органов, комитетов, командиров воинских частей;

2. Акты органов бывшего СССР, не утратившие своей актуальности в силу правопреемственности в тех случаях, если еще не приняты соответствующие нормативные акты РФ и если они не противоречат российскому законодательству;

3. Международные акты: в соответствии с Конституцией РФ “общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации”. Международными актами регулируются, например,

¹ <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/istochniki-ap.html/> Дата обращения 27 августа 2015 года.

некоторые вопросы безвизового пересечения границ, таможенного контроля, дорожного движения и др.

Источники административного права — это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. нормативные акты.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие источников административного права Российской Федерации. В их числе нормативные акты органов законодательной (представительной) власти, органов исполнительной власти, а также различного рода, утверждаемые этими органами правила, положения, уставы и т.п.

К числу источников административного права относятся:

1. *Конституция Российской Федерации 1993 года*. Многие из содержащихся в ней общих норм имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. 77, 110—117), разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов федерации (ст. 71—73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. 22, 24—25, 27, 30—35) и т.д. Ряд такого рода норм вытекает непосредственно из содержания *Федеративного договора*.

2. Административно-правовые нормы содержатся также в *законодательных актах*. Наибольшее значение при этом имеют законы Российской Федерации.

3. Источником административного права являются *нормативные указы Президента Российской Федерации*, а также утверждаемые его указами положения.

4. К числу источников административного права относятся также нормативные постановления Правительства Российской Федерации.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты федеральных министерств, служб Российской Федерации.

6. На республиканском уровне роль источников административного права выполняют Конституции республик, их законодательство.

7. В краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и округах источниками административного права помимо законодательных актов служат уставы субъектов федерации, а также издаваемые органами государственной власти и государственного управления этих образований нормативные правовые акты (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администрации).

8. Источниками административного права являются также нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

9. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение и в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

10. Наконец, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками соответствующих структур.

Далее следует сказать о методе правового регулирования, т.е. о совокупности форм и приемов, применяемых государством для регулирования общественных отношений; способ воздействия на поведение участников правоотношений, направленный на достижение

целей правового регулирования.

При помощи метода правового регулирования производится ограничение круга отношений, охватываемых административным правом, от отношений, подчиняющихся другим отраслям права.

Административное право - это юридическая форма, модель управления, которая закрепляет юридическое неравенство (субординацию) субъектов отношений в отличие, например, от норм гражданского права, которое характеризуется юридическим равенством сторон.

Административные взаимоотношения возникают чаще всего не по обоюдному желанию сторон, а по волеизъявлению одной стороны. Такими действиями являются, например, приказ, предписание, жалоба, решение о выдаче лицензии, лишение прав на управление транспортным средством, наложение штрафа и т.п.

Споры между различными сторонами административных отношений в основном решаются также в административном порядке - субъектом управления, который представляет более высокостоящую фигуру в административных правоотношениях (при одних и тех же обстоятельствах одни субъекты исполнительной власти наделены правом решать, а другие - правом обжаловать решения вышестоящих органов (должностных лиц). Существующие интересы и права субъектов административного права могут защищаться и в судебном порядке, но это не правило, а, скорее, исключение из него.

1.2. Административная деятельность органов внутренних дел (полиции).

Характер административной деятельности того или иного органа власти или его структурного подразделения во многом зависит от его компетенции, т.е. совокупности соответствующих полномочий в определенной сфере правоотношений. Следует отметить, что в

компетенцию полиции например входит следующее: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения и др. Административные функции органов внутренних дел (полиции) реализуются в рамках их административной деятельности, которая наряду с уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной деятельностью относится к числу наиболее важных и емких, по содержанию видов работы.

Одно из удачных определений *административной деятельности* в современной науке административного права предлагает Д. Н. Бахрах¹: "Административная деятельность – это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие". В прикладном смысле, применительно к определенному органу исполнительной власти или совокупности органов с однородной компетенцией, вопросы административной деятельности чаще всего рассматриваются с позиций органов внутренних дел. В данном контексте административная деятельность органов внутренних дел определяется классически, как "целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел"². Существует и такое определение: "Административная деятельность органов внутренних дел представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. - 3-е изд., исправ. и доп. - М.: Эксмо, 2007. - 528 с.

² Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. М., 1998. С.38.

организации работы подчиненных аппаратов, служб, подразделений, их сотрудников и практическому осуществлению административно-правовыми способами, формами и методами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью"¹.

Разработанные теорией административного права общие подходы к определению административной деятельности, а также приведенные определения данного понятия, позволяют выделить ряд *признаков административной деятельности органов внутренних дел*:

- государственно-властный характер, обусловленность целями и задачами государственного управления;
- исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, определяемый компетенцией органов внутренних дел;
- предупредительная, профилактическая направленность.

Государственно-властный характер административной деятельности органов внутренних дел выражается в том, что она осуществляется от имени государства с учетом тех актуальных задач в сфере внутренних дел, которые призваны решать государственные институты на конкретном этапе развития страны.

Исполнительно-распорядительный, подзаконный характер административной деятельности органов внутренних дел означает, что она направлена на повседневное, непосредственное, практическое исполнение законодательных актов РФ, актов Президента России и Правительства РФ в сфере внутренних дел, т.е. по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Для выполнения данных задач органы внутренних дел наделяются широким

¹ Административная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие для вузов / Под ред. В.Я. Кикотя. М: ЮНИТИ_ДАНА: Закон и право, 2003. С. 24.

кругом административно-распорядительных полномочий, в том числе по применению мер административного принуждения.

Предупредительная, профилактическая направленность административной деятельности органов внутренних дел проявляется в максимально упреждающем воздействии на общественные группы и отдельные личности в целях недопущения совершения противоправных действий, оперативного их пресечения.

Административная деятельность должна осуществляться четко в рамках установленной государством компетенции. Органы внутренних дел при реализации своих административных функций не должны уклоняться от реализации своей компетенции, равно как и выходить за ее пределы. Устанавливая компетенцию государственного органа, государство ставит его в определенные рамки, за несоблюдение которых конкретные должностные лица несут юридическую ответственность. В ходе проведенной в Российской Федерации административной реформы в систему государственного управления были внедрены стандарты реализации государственных функций и предоставления государственных услуг. По каждой функции и услуге разрабатывается соответствующая административная процедура, закрепляемая в рамках административного регламента и включающая в себя ряд элементов: процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; типичный "набор" юридических документов, принимаемых субъектами компетенции; стадии и виды деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь; временная характеристика (сроки, продолжительность, периодичность)¹.

¹ Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 324.

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют также *производство по жалобам*, которое направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Административно - юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел) представляет собой установленную нормами административного права совокупность полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц разрешать во внесудебном порядке споры в административно-правовой сфере и привлекать лиц к юридической ответственности. Специфическими чертами административной юрисдикции являются правоохранный, принудительный характер, а также множественность субъектов, ее осуществляющих.

В рамках административно-юрисдикционной деятельности органы внутренних дел осуществляют *производство по делам об административных правонарушениях*. Данный вид производства осуществляется в соответствии с требованиями КоАП РФ и является административно-процессуальной деятельностью, реализуемой органами внутренних дел и их должностными лицами. В связи с изложенным представляется важным в следующих разделах настоящего учебного пособия более подробно изучить актуальные вопросы административной ответственности и административного процесса именно в контексте его юрисдикционной составляющей.

При "широком" подходе к определению административной деятельности органов внутренних дел в ее содержании выделяется и так называемая *внутриорганизационная деятельность*. Она обеспечивает четкое функционирование служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе распределение функциональных обязанностей,

определение структуры штатов, планирование и контроль работы, подбор, расстановку и воспитание кадров, делопроизводство и т.д. Внутриорганизационная деятельность охватывает все службы и подразделения органов внутренних дел, включая и те, которые осуществляют оперативно-разыскную и уголовно-процессуальную деятельность. Она складывается из руководства со стороны вышестоящих органов работой подчиненных органов и непосредственного управления начальниками и другими должностными лицами внутри каждого органа (службы).

В рамках внутриорганизационной деятельности в органах внутренних дел осуществляется *дисциплинарное производство*. Данный вид производства заключается в применении к государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел представляет собой самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел.

2. Актуальные вопросы административной ответственности

2.1 Понятие, основные черты и принципы административной ответственности

Одним из важнейших в современном административном праве является вопрос об особенностях административной ответственности.

Следует отметить, что на современном этапе данный вид юридической ответственности представляет собой динамично изменяющийся и развивающийся институт административного права. Государство, устанавливая различные меры административной ответственности, выражает реакцию на противоправные деяния различных субъектов, не представляющие высокой степени общественной опасности.

Рассматривая институт административной ответственности, следует первоначально остановиться на содержании государственного принуждения и основной составляющей его – это юридической ответственности.

Самое общее понимание ответственности связано с реализацией субъектом, который допускает определенные действия, нарушающие нормы поведения, обязанности отвечать за них, а также за возможные последствия таких действий. Юридическая ответственность характеризуется социальным аспектом, что проявляется в том, что в общественных отношениях, возникающих в связи с привлечением к юридической ответственности, выражается реакция государства в принудительной форме, что выражается в установленных правовыми нормами санкциях.

Следует отметить, что юридическая ответственность представляет собой достаточно сложное комплексное социально-правовое явление, понимание которого представляет в юридической науке интерес и вызывает дискуссию. Основная цель привлечения к юридической ответственности - восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права, выраженных в санкции нарушенной нормы.

Традиционно в юридической науке сложилось два подхода к определению юридической ответственности. Сущность первого заключается в понимании юридической ответственности как формы государственного принуждения (позитивный аспект). Юридическая

ответственность понимается как любое «внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства и наличии у него «вещественных» орудий власти и направленное на внешне безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли¹». То есть нормы юридической ответственности принуждают к исполнению определенных требований, и каждая из сторон должна понимать ответственность за свое противоправное поведение. В данном случае привлечение к юридической ответственности предполагает не только наложение санкций (имущественных или неимущественных), но и наложение дополнительных обязанностей.

Понимание юридической ответственности в узком смысле включает ее рассмотрение через призму правоохранительного правоотношения (ретроспективный аспект). Как отмечает Б.Т. Базылев, «юридическая ответственность - это правовое отношение охранительного типа, возникшее на основании правонарушения» и специфика правоотношения ответственности состоит в том, что «в рамках данного правоотношения осуществляется наказание».

И.И. Кучеров отрицает представленные выше походы и указывает, что юридическая ответственность - это не сама обязанность, а процесс ее реализации в охранительном правоотношении². Обосновывая данную точку зрения, он отмечает, что для реализации механизма юридической ответственности необходимо наличие охранительного правоотношения, которое возможно в связи с совершением правонарушения и вынесение правоприменительного акта. Действительно, следует согласиться, что закрепление обязанности юридической ответственности материальными нормами права не раскрывает ее сущности и содержания, что проявляется в реализации правоотношения, которое возникает в связи с

¹ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 106.

² Ответственность за нарушение финансового законодательства: научно-практическое пособие / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. М: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. - 225 с.

правонарушением на основании конкретного решения (приговора) или иного правоприменительного акта.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятие юридической ответственности не получило закрепления в законодательстве и в науке сложились два похода к ее определению. Административная ответственность также может рассматриваться исходя из сложившихся общетеоретических концепций.

Основной классификацией юридической ответственности выступает деление ее на виды в зависимости от отраслевой принадлежности правовых норм, закрепляющих юридическую ответственность. В связи с этим в юридической науке можно выделить такие ее традиционно сложившиеся виды, как: конституционная, уголовная, административная, дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность.

В законодательстве и в юридической литературе нередко можно встретить суждения о нарушениях налогового, экологического, и иного отраслевого законодательства как основания соответствующей ответственности (налоговой, экологической и др.). Так, И.М. Машаров и П.И. Кононов, отмечая, что в административно-правовой науке административная ответственность рассматривается в узком смысле как ответственность за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, дают более широкое определение. 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 законами¹.

¹ Машаров И.М., Кононов П.И. О проблеме понимания административной ответственности по действующему законодательству Российской

Несмотря на то, что в КоАП РФ кодифицированы нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение различных отраслевых норм, однако, следует отметить отдельные федеральные законы, которые до сих пор содержат виды различных правонарушений и меры принуждения, которые применяются в случае их совершения.

Следует согласиться с А.П. Алехиным и Ю.М. Козловым, что в подобных случаях допускаются существенные неточности: «когда речь идет о нарушении того или иного законодательства, то имеется в виду нарушение его только строго определенных норм, либо регулирующих однородные общественные отношения, либо регулирующие отношения в какой-либо специфической сфере (например, в сфере таможенного дела)¹».

В данном случае не следует выделять виды юридической ответственности, они остаются традиционными, а следует рассматривать различные по степени общественной опасности нарушения правовых норм в различных сферах государственного управления. Так, нарушения в сфере налогов и сборов, в сфере миграции, в сфере экологии и других. По этому принципу и построено законодательство об уголовной и административной ответственности. Законодательство же об административных правонарушениях должно развиваться по принципу полной кодификации данных составов правонарушений в КоАП РФ.

Таким образом, все особенности, присущие юридической ответственности, характерны и для административной ответственности, которая традиционно выступает ее одним из основных видов.

Понятие «административная ответственность» не закреплено действующим законодательством об административных правонарушениях. Законодателем регламентировано только фактическое основание

Федерации//Административная ответственность: вопросы теории и практики/отв. редактор Н.Ю.Хаманева. – М.: ИГП РАН, 2005. – С. 39.

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. - М., 1996.

административной ответственности – административное правонарушение. Однако, в последнее время в научной литературе неоднократно указывалось на необходимость законодательного закрепления данной дефиниции.

В учебнике под редакцией д.ю.н., профессора Н.Ю. Хаманевой указано, что административная ответственность проявляется в виде административных наказаний, установленных за совершение противоправных деяний, именуемых административными правонарушениями¹.

2. Административная ответственность состоит в официальном порицании от имени государства физического или юридического лица, совершившего административное правонарушение, путем применения к нему уполномоченными на то судом, органом, должностным лицом в установленном настоящим Кодексом процессуальном порядке и форме административного наказания морального, личного, имущественного или организационного характера².

К особенностям административной ответственности, которые отличают ее от других видов юридической ответственности и характеризуют ее самостоятельный вид, относятся:

1. Основанием административной ответственности выступает такое противоправное виновное поведение ее субъекта, которое определяется как административное правонарушение. В отличие от понятия административной ответственности определение административного правонарушения закреплено ст. 2.1 КоАП РФ. В данном случае, определяющим признаком служит степень общественной опасности, или

¹ Административное право Российской Федерации/Отв. ред. Н.Ю.Хаманева. – М.: Юрист, 2005. – С.326.

² Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015)//СПС «КонсультантПлюс», <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ;frame=110;n=127476;req=doc>.

как указывает Д.Н. Бахрах «вредоносность» правонарушения. В науке административного права выделяется и такое понятие для характеристики административного правонарушения как «антиобщественность». Однако, в статье 2.1 КоАП РФ такие признаки не закреплены.

2. Только для административной ответственности характерен особый порядок ее установления. Традиционно установление норм, регламентирующих все виды юридической ответственности, учитывая ее правоограничительный характер, относится к ведению РФ. И только установление административной ответственности относится к совместному ведению РФ и Субъектов РФ, из этого следует, что нормы, регламентирующие административную ответственность, содержатся в КоАП РФ и законах субъектов РФ.

3. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. Причем институт административной ответственности юридических лиц является достаточно новым, введен в 2002 году действующим КоАП РФ.

4. Наделение широкого круга государственных органов полномочиями по привлечению к административной ответственности. Отдельными самостоятельными субъектами административно-юрисдикционной деятельности выступают судьи (федеральные, мировые, военные), комиссии (административные комиссии субъектов РФ и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) и органы внутренних дел, так как они имеют самую широкую компетенцию по выявлению административных правонарушений и осуществлению по ним производства. Кроме того, ряд органов, осуществляющих государственные функции по государственному контролю и надзору, привлекает к административной ответственности. Таких органов в соответствии с главой 23 КоАП РФ – более 80. А ведь помимо этого следует иметь в виду юрисдикционные полномочия органов, перечисленных в законодательстве об административных правонарушениях субъектов РФ.

5. При привлечении к административной ответственности не учитываются отношения служебной подчиненности, что является обязательным признаком дисциплинарной ответственности. Следует отметить, что административная ответственность военнослужащих и ряда государственных служащих, имеющих специальные звания, тесно взаимосвязаны, так как такие лица в особом порядке привлекаются к административной ответственности (за дисциплинарные проступки).

6. Универсальность административной ответственности состоит в том, что ее нормами охраняются общественные отношения, возникающие в различных сферах государственного управления. Эта особенность и обуславливает научную дискуссию по разновидностям административной ответственности, о которых говорилось выше. Как отмечает М.С. Шлютер, «в целом подход к выделению новых видов юридической ответственности приводит к размыванию доктрины административного права, порождает попытки найти искусственные причины для обособления, в частности, налоговой ответственности от административной¹». Безусловно, такие попытки не являются целесообразными и необходимыми как для теории права, так и для практики применения законодательства об административной ответственности.

Таким образом, анализ основных особенностей свидетельствует о том, что административная ответственность выступает как вид юридической ответственности физических и юридических лиц, наступает за административное правонарушение в порядке, установленном КоАП РФ и законодательством субъектов РФ.

Принципы построения современного законодательства об административной ответственности заложены в конституционном положении о разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), в соответствии с которой административное законодательство

¹ Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. - Москва: Проспект, 2015. - 136 с.

находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Это и определило систему законодательства об административной ответственности.

Так, на федеральном уровне действует Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), принятый 30 декабря 2001 г. и вступивший в силу 1 июля 2002 г. КоАП РФ представляет собой единый кодифицированный нормативный акт, устанавливающий общие условия и принципы административной ответственности, виды административных правонарушений и процессуальные правила привлечения к административной ответственности. На региональном уровне законодательство об административной ответственности представлено соответствующими нормативными актами (кодексами, законами субъектов РФ).

Формирование регионального законодательства об административной ответственности на уровне субъектов РФ имеет определенные особенности.

Как отмечает Б.В. Россинский, «что, самостоятельно устанавливая составы административных правонарушений и ответственность за их совершение, субъекты Российской Федерации в большинстве случаев все равно смотрят на КоАП РФ или на законы друг друга об административных правонарушениях¹». Тем самым, субъекты РФ не стремятся устанавливать в нормативных актах отличные от КоАП РФ нормы и зачастую дублируют в своем законодательстве его положения.

Кроме того, сущность разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ по установлению административной ответственности выражается в том, что акты субъектов не должны противоречить КоАП РФ, все разногласия по данному вопросу разрешаются Конституционным судом РФ.

¹ Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. - 2015. - № 6. - С. 26 - 31.

В ряде субъектов формой нормативного акта об административной ответственности выступает Кодекс (например, Кодекс Волгоградской области об административных правонарушениях от 11.06.2008, Кодекс Томской области об административных правонарушениях от 26.12.2008, Кодекс Республики Башкортостан от 23.06.2011 и другие) или закон (например, Закон Ростовской области от 25.10.2002, Закон Воронежской области от 31.12.2003 и другие).

Принципы – это основные положения, идеи, которые основаны на объективных закономерностях административной ответственности и лежат в ее основе. В основе реализации механизма административной ответственности лежат принципы, которые присущи юридической ответственности, а также ряд принципов закреплены КоАП РФ. Рассмотрим их.

Так, в юридической науке выделяется следующий перечень принципов юридической ответственности: а) законность; б) презумпция невиновности; в) обоснованность ответственности; г) справедливость ответственности; д) гуманизм; е) состязательность процесса и право лица, привлекаемого к ответственности, на защиту; ж) неотвратимость ответственности.

КоАП РФ закрепляет следующие принципы законодательства об административной ответственности: а) принцип равенства перед законом (ст. 1.4); б) презумпция невиновности (ст. 1.5); в) принцип законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6).

Принцип законности является конституционным, основным для всех видов юридической ответственности. С точки зрения реализации административной ответственности принцип законности включает следующие аспекты:

- привлечение к административной ответственности на основании закона и в определенной законом процессуальной форме – производства по делам об административных правонарушениях;

- привлечение к административной ответственности должно осуществляться в рамках компетенции государственных органов и должностных лиц;

- административная ответственность наступает только за административное правонарушение.

Принцип равенства перед законом является частным случаем принципа обоснованности привлечения к административной ответственности, включающего еще и вынесение решения на основе объективного анализа и оценки всех обстоятельств дела. Особые условия привлечения к административной ответственности установлены для отдельных субъектов – депутатов, прокуроров и других должностных лиц, выполняющих государственные функции, которые имеют определенный иммунитет от административной ответственности.

Таким образом, в заключение параграфа можно сформулировать следующие выводы:

1. Административная ответственность выступает в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, которая наступает за нарушения правовых норм в различных сферах государственного управления независимо от отраслевой направленности.

2. Принципы построения современного законодательства об административной ответственности заложены в конституционном положении о разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), в соответствии с которой административное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. На уровне субъектов РФ административная ответственность устанавливается их нормативными правовыми актами, и они не должны противоречить КоАП РФ, все

разногласия по данному вопросу разрешаются Конституционным судом РФ.

2.2 Правовое регулирование административной ответственности и ее соотношение с уголовной и гражданско-правовой ответственностью

Нормативным основанием привлечения к административной ответственности является законодательство, которое регламентирует институт административной ответственности.

Принципы построения современного законодательства об административной ответственности заложены в конституционном положении о разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), в соответствии с которой административное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Это и определило систему законодательства об административной ответственности.

Так, на федеральном уровне действует Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), принятый 30 декабря 2001 г. и вступивший в силу 1 июля 2002 г. КоАП РФ представляет собой единый кодифицированный нормативный акт, устанавливающий общие условия и принципы административной ответственности, виды административных правонарушений и процессуальные правила привлечения к административной ответственности. На региональном уровне законодательство об административной ответственности представлено соответствующими нормативными актами (кодексами, законами субъектов РФ).

КоАП РФ четко определил вопросы, по которым субъекты могут осуществлять собственное правовое регулирование. Они касаются установления административной ответственности за нарушение законодательства субъектов, организации производства по делам данной

категории, определение подведомственности данной категории дел, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и административных комиссий, утверждение перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы. Данный перечень не является исчерпывающим, законодатель относит к ведению субъектов РФ и иные вопросы в соответствии с настоящим Кодексом.

Актуальным является динамика изменений рассматриваемого вида законодательства. За 16 лет действия КоАП РФ было принято более 300 федеральных законов, которые внесли более 2000 изменений с его нормы. Как отмечает С.Н. Клепиков, «бесконечное изменение КоАП РФ, к сожалению, не способствует повышению эффективности административно-правовой защиты общественных отношений. А искусственное «раздувание» федерального административно-деликтного законодательства не украшает нашу государственную политику с точки зрения стабильности¹».

Анализ изменений показывает, что они были связаны с наличием проблем в реализации норм КоАП РФ, изменением политической, экономической и социальной ситуации в РФ, а также влиянием практики деятельности судебных органов, в том числе и Конституционного суда РФ.

Основные изменения, которые были внесены, коснулись:

- системы административных наказаний, а имен введены в перечень наказаний административное приостановление деятельности, обязательные работы, отменено возмездное изъятие, а также были уточнены механизмы исполнения отдельных видов административных наказаний;
- изменение порядка исчисления административных штрафов;
- изменение перечня мер административно-процессуального обеспечения (введение временного запрета деятельности, помещения

¹ Клепиков С.Н. Административно-деликтная политика Российской Федерации и принципы установления административной ответственности// Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 801 - 806.

иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения);

- значительные изменения норм Особенной части (составов правонарушений) в области обеспечения безопасности дорожного движения, миграционного законодательства и другие).

Изменения, которые вносились в Особенную часть КоАП РФ в части изменения санкций за административные правонарушения, говорят о наличии тенденции усиления административной ответственности.

Вместе с тем, внесение изменений и дополнений в КоАП РФ затрудняет применение норм административной ответственности. Раздувание норм КоАП РФ зачастую происходит без продуманного механизма реализации, наличия большого количества оценочных категорий и вряд ли является целесообразным. Группой депутатов, подготовивших Отчет о законопроектной деятельности РФ за двадцатилетний период, отмечена необходимость введения моратория на внесение изменений в КоАП РФ и проведение работы, связанной с мониторингом законодательства об административных правонарушениях. Отмечается, отсутствие единого статистического учета административных правонарушений и административных наказаний, для многих областей регулирования не выработаны методики и объективные критерии, позволяющие оценить воздействие мер административного наказания на общественные отношения, их эффективность¹. Это необходимо в целях составления данных о количестве административных правонарушений, объективной оценки эффективности применения норм КоАП РФ.

Кроме того, следует отметить и то, что последние 10 лет неоднозначно регламентируется административная ответственность в сфере налогов и сборов, бюджетного законодательства. Фактически нормы Налогового Кодекса дублируют отдельные нормы главы 15 КоАП РФ и содержат новые составы административных правонарушений в сфере

¹ Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации/под ред. А.А. Клишаса, В.Н. Плигина. – М., 2013. – С. 89.

налогов и сборов, то есть фактически легализует наличие нового вида ответственности – налоговой. Основываясь на положениях административно-правовой науки необходимо кодифицировать эти нормы в КоАП РФ и исключить иные виды правонарушений и ответственность за их совершение из других нормативных правовых актов.

По нашему мнению, в настоящее время необходимо принятие нового КоАП РФ, однако разработчикам следует проделать большой объем работы по мониторингу правоприменения законодательства об административной ответственности. Кроме того, обязательным условием в ходе разработки должно стать проведение тщательной юридической экспертизы проекта КоАП РФ, ведущими учеными – административистами России.

Формирование регионального законодательства об административной ответственности на уровне субъектов РФ имеет определенные особенности.

Как отмечает Б.В. Россинский, «что, самостоятельно устанавливая составы административных правонарушений и ответственность за их совершение, субъекты Российской Федерации в большинстве случаев все равно смотрят на КоАП РФ или на законы друг друга об административных правонарушениях¹». Тем самым, субъекты РФ не стремятся устанавливать в нормативных актах отличные от КоАП РФ нормы и зачастую дублируют в своем законодательстве его положения.

Кроме того, сущность разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ по установлению административной ответственности выражается в том, что акты субъектов не должны противоречить КоАП РФ, все разногласия по данному вопросу разрешаются Конституционным судом РФ.

¹ Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности// Административное право и процесс. - 2015. - № 6. - С. 26 - 31.

Еще одним важным моментом в развитии института административной ответственности, как отмечает С.Н. Клепиков, является то, что современное административно-деликтное законодательство Российской Федерации характеризуется отсутствием понятной государственной политики по формированию федерального и регионального административно-деликтного законодательства, максимальной централизацией установления административной ответственности¹.

Кроме отмеченного выше, законы субъектов РФ об административной ответственности различаются по структуре, объему. Действительно следует указать, что региональное законодательство не представляет собой стройную систему нормативных правовых актов, и дело не в региональной специфике, географических, национальных и иных условиях. Субъекты РФ не прогнозируют эффективность применения законов об административных правонарушениях на практике, законы содержат нормы, неприменимые на практике, а также процессуальные нормы, вторгаясь в полномочия РФ в этой сфере.

Следует согласиться с С.Н. Клепиковым, что для субъектов РФ необходим модельный закон об административных правонарушениях в субъектах РФ. Такой нормативный акт будет способствовать устранению проблем, связанных с беспорядочностью регионального законодательства, более взвешенным подходом к его структуре и учета региональных особенностей субъекта.

А.Б. Агапов указывает, что в процессе реализации законодательства об административных правонарушениях органы местного самоуправления должны принимать свои акты, которые будут детализировать порядок применения административных санкций, установленных

¹ Клепиков С.Н. Административно-деликтная политика Российской Федерации и принципы установления административной ответственности// Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 801 - 806.

законодательством РФ и субъектов РФ¹. Однако, по нашему мнению, данная точка зрения опять же не учитывает, что административная ответственность является мерой государственного принуждения и ограничивает права и свободы, что возможно только в конституционном порядке, и органы местного самоуправления не могут этого делать.

Таким образом, политика в области административно-деликтного законодательства должна осуществляться государством целенаправленно, с учетом и особенностей регионального законодательства в области административной ответственности.

Фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение. Для привлечения к административной ответственности важное значение имеет установление состава и события административного правонарушения. Событие административного правонарушения связано с наличием и установлением его признаков: общественной опасности, виновности, противоправности, наказуемости. Одновременно с этим необходимо установить и наличие состава административного правонарушения, исследовав его объективные и субъективные признаки объект, субъект, объективную и субъективную сторону. Отсутствие события и состава административного правонарушения – одно из обстоятельств, исключающее возбуждение и осуществление производства по делу об административном правонарушении и в дальнейшем административную ответственность.

Еще одним актуальным вопросом является механизм освобождения от административной ответственности, который исследован в науке недостаточно полно.

Как отмечает Н.М. Жданов, исходя из логики построения законодательного материала, казалось бы, можно сделать вывод если не о полном тождестве, то о некотором сходстве существа правовой природы и

¹ Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. – М.: Статут, 2000. – С. 51.

порядка действия обстоятельств, исключających административную ответственность, и обстоятельств, освобождающих от нее¹.

Разницу между этими понятиями отмечает В.В. Обыденов, указывая на то, что, если освобождение от правовой ответственности предполагает снятие обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение, то с исключением правовой ответственности связывается недопустимость правовой ответственности².

В связи с этим, следует разграничить основания, установленные КоАП РФ. Так, к основаниям освобождения от административной ответственности можно отнести: а) в связи с малозначительностью правонарушения (ст. 2.9); в связи с заменой административной ответственности другим видом ответственности (ст. 2.5); в связи с истечением срока давности (ст. 4.5); в связи с применением к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3).

Крайняя необходимость и невменяемость исключают привлечение к административной ответственности. Все эти обстоятельства должны оцениваться при рассмотрении дела об административном правонарушении и учитываться юрисдикционным органом (должностным лицом) при вынесении постановления по делу об административном правонарушении.

Крайняя необходимость представляет собой причинение лицом вреда охраняемым законом интересам для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный

¹ Жданов Н.М. Освобождение от административной ответственности// Административное право и процесс. - 2012. - № 4. - С. 61 - 65.

² Обыденов В.В. К вопросу о содержании обстоятельств, смягчающих административную ответственность и их соотношение с обстоятельствами, связанными с освобождением от административной ответственности // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 10. - С. 965 - 975.

вред¹.

Институт крайней необходимости традиционно исследуется в уголовном праве. Однако, при совершении административного правонарушения может присутствовать состояние крайней необходимости, о чем свидетельствует судебная практика.

Следующим условием исключения привлечения к административной ответственности является невменяемость лица, совершившего административное правонарушение. В данном случае речь идет о субъекте административного правонарушения, которое «не подлежит административной ответственности».

И.В. Орлов также рассматривает невменяемость физического лица и не достижение им возраста административной ответственности в качестве оснований освобождения лица от административной ответственности в связи с отсутствием субъективной стороны правонарушения (невозможность оценки своего отношения к содеянному) и, как следствие, отсутствием состава административного правонарушения². Думается, что действительно присутствует вина правонарушителя, но невозможность осознания (осмысления) характера деяния, его последствий, противоправности, а также отсутствие возможности руководить своими действиями – это состояние невменяемости, которое рассматривается не как основание освобождения от административной ответственности, а обстоятельство, при наличии которого субъект правонарушения не привлекается к административной ответственности.

Малозначительность административного правонарушения является дискуссионным основанием, в связи с тем, что законодателем в ст. 2.9 КоАП РФ закреплена только возможность должностного лица, уполномоченного рассматривать дело об административном

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – Москва: Проспект, КноРус, 2015. – С. 14.

² Орлов И.В. Невменяемость как освобождение от административной ответственности//Юрист. - 2003. - № 1. - С. 25.

правонарушении, освободить лицо, его совершившее от административной ответственности и применить к нему устное замечание, не входящее в перечень административных наказаний. Понятие же и признаки малозначительности в КоАП РФ не закреплены. Поэтому продолжительный период юрисдикционные органы и их должностные лица учитывали различные признаки, указывающие на малозначительность: степень вины лица, его имущественное положение и другие.

Теперь разъяснения по вопросу содержания понятия «малозначительность» дал Верховный Суд РФ. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Кроме того, акцентируется внимание на том, что такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Это справедливо, так как такие обстоятельства необходимо учитывать, как смягчающие. Так, в 2014 году районными судами прекращено производство при малозначительности административного правонарушения (ст.2.9 КоАП РФ) – 6,1 тыс., или 0,8% от общего числа лиц, в отношении которых были окончены производством

дела об административных правонарушениях¹.

Основной характеристикой выступает фактически степень общественной опасности правонарушения. Таким образом, в каждом конкретном случае необходимо давать оценку каждого правонарушения, в силу того, что такой критерий является оценочным и не дает четкого представления об административных правонарушениях, которые можно отнести к категории малозначительных.

Сущность административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности выражается и в ее соотношении с другими видами юридической ответственности. В первую очередь, с уголовной и гражданско-правовой.

Во-первых, административная ответственность выступает в качестве публично-правовой ответственности, что делает ее аналогичной уголовно-правовой ответственности. Меры административной ответственности применяются со стороны государства, объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, складывающиеся в различных сферах государственного управления. Гражданско-правовая ответственность наступает в сфере частно-правовых отношений. Это обуславливает и ее цель, так как гражданско-правовая ответственность носит правовосстановительный (компенсационный) характер, то есть цель – возместить ущерб или восстановить гражданско-правовое состояние, допущенные нарушителем.

Во-вторых, административная ответственность тесно связана с уголовной по признаку общественной опасности, однако, в отличие от уголовных административные правонарушения являются менее общественно-опасными (например, мелкое хулиганство), а основная масса правонарушений – просто вредными. Так, например, проживание по недействительному паспорту влечет вредные последствия, так как

¹ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 году. – М., 2015. – С. 62.

нарушает правовые нормы, регламентирующие паспортный режим, но не вызывает прямой общественной опасности. В связи с этим и последствия привлечения к административной ответственности не такие строгие, как у уголовной (судимость). Данный признак является существенным для понятия преступлений и выделения их видов. Так, общественная опасность как качественная и количественная характеристика преступного деяния выступает критерием деления преступлений на категории по степени тяжести. В административном законодательстве такой критерий не является решающим. Как отмечает С.Е. Чаннов, для признания деяния правонарушением достаточно просто признака противоправности без оценки характера и степени его общественной опасности¹.

Кроме того, следует отметить, что отдельные составы уголовных преступлений подвергаются декриминализации, то есть их юридической переквалификации и перевод в состав административных правонарушений или иных проступков.

Кроме того, С.Е. Чаннов, указывает на наличие еще двух признаков, отличающих преступление от административного правонарушения. Первое, это объект посягательства. При совершении правонарушения посягательству подвергаются определенные управленческие правила, организационные стандарты, в то время как преступление посягает на блага (жизнь, здоровье, собственность)². Второе, с точки зрения объективной характеристики правонарушения, составы административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ, являются в основном формальными. Например, ч. 1-5 ст. 20.4 КоАП РФ – нарушение требований пожарной безопасности; ст. 13.14 КоАП РФ – разглашение

¹ Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 400 с.

² Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 400 с.

информации с ограниченным доступом. Для квалификации основного количества деяний как административных правонарушений не имеет значение наступление вредных последствий, сам факт противоправного деяния – наказуем. Преступления в основном наоборот материальные составы, в которых существенное значение для квалификации имеют негативные последствия. Например, ст. 111 УК РФ – умышленное причинение тяжкого вреда здоровью.

Гражданско-правовая ответственность наступает за гражданско-правовой деликт. При этом следует учитывать, что при совершении административного правонарушения могут нарушаться гражданско-правовые нормы. Так, например, ст. 7.21 КоАП РФ – нарушение правил пользования жилыми помещениями. Однако в этом случае нарушается определенный государственно-правовой режим, а не идет речь о возмещении убытков. Этот вопрос является предметом гражданско-правовой ответственности.

Соотношение уголовной и административной ответственности по признаку общественной опасности выражается и в положении, закрепленном ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ и ч. 2 ст. 6 УК, в соответствии с которым никто не может нести административную и уголовную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение и преступление соответственно.

В соответствии с этим, как отмечает В.А. Лыков, если законодательством об административных правонарушениях закреплено, что в случае наличия постановления о возбуждении уголовного дела производство по делу об административном правонарушении должно быть прекращено, то в нормах уголовного законодательства обратное положение отсутствует. Следует согласиться, что такое решение вопроса вступает в противоречие с самой логикой отделения уголовной ответственности от административной: деяние должно соизмеряться с

наказанием за содеянное, т.е. оно в первую очередь квалифицируется по УК¹.

В связи с этим, складывается такая ситуация, когда за одно и тоже деяние лицо может быть привлечено и к административной и к уголовной ответственности. Так, орган дознания или предварительного расследования не может самостоятельно принять решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении и возбуждении уголовного дела, для этого необходимо и согласие административно-юрисдикционного органа.

В данном случае, на наш взгляд, необходимо наделить органы предварительного расследования полномочиями на то, что при наличии вынесенного постановления по делу об административном правонарушении прекращать производство по делу об административном правонарушении с одновременным возбуждением уголовного дела по этому факту. В УПК РФ внести в соответствующие изменения.

В-третьих, привлечение к административной ответственности осуществляется судом, органами внутренних дел, органами исполнительной власти субъектов РФ и широким кругом федеральных органов исполнительной власти. Закон сегодня позволяет осуществлять производство по делам об административных правонарушениях 67 органам исполнительной власти. Причем органы внутренних дел обладают самой большой компетенцией в этой сфере. Они вправе рассматривать и выносить решения почти по 60 статьям КоАП РФ, а компетенция по составлению протоколов об административных правонарушениях в несколько раз выше, чем по рассмотрению дел об административных деликтах.

При привлечении к уголовной ответственности в качестве юрисдикционного органа выступает исключительно федеральный суд.

¹ Лыков В.А. Соотношение административной и уголовной ответственности//Законность. – 2010. - № 5. - С. 50-51.

Хотя в последние годы при назначении мер административной ответственности роль суда остается приоритетной. Большая часть административных наказаний назначается судьями. В этом случае, как отмечает А.К. Соловьева, на суд возлагается выполнение двойной задачи. Во-первых, он является субъектом административно-юрисдикционной деятельности, урегулированной нормами административного процессуального права. Во-вторых, суд осуществляет контроль за деятельностью субъектов административной юрисдикции. Его задача при этом заключается в рассмотрении и разрешении публично-правовых споров о законности и обоснованности правовых актов и действий органов и лиц, уполномоченных налагать административные наказания. В данном случае суд является субъектом административного судопроизводства¹. Сохранение внесудебной процедуры привлечения к административной ответственности, на наш взгляд, является одной из существенных ее особенностей в системе юридической ответственности.

Привлечение к гражданско-правовой ответственности осуществляется федеральными и арбитражными судами и в отличие от административной ответственности, в качестве мер гражданско-правовой ответственности выступают иные санкции: штрафы, пени, неустойки.

В-четвертых, к уголовной ответственности привлекаются только физические лица, в соответствии с нормами КоАП РФ субъектом административной и гражданско-правовой ответственности может выступать и юридическое лицо.

В-пятых, если законодательство, устанавливающее уголовную ответственность, представлено единым федеральным кодифицированным актом – Уголовным Кодексом, гражданско-правовую – Гражданским Кодексом РФ, то законодательство об административных

¹ Соловьева А.К. Производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство: соотношение понятий // Административная ответственность: Сб. статей. - М., 2001. - С. 56.

правонарушениях наряду с КоАП РФ еще и состоит из законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, которым устанавливаются дополнительные составы административных правонарушений в том или ином субъекте РФ. Закрепление же составов преступлений и гражданско-правовых деликтов – прерогатива федерального закона.

В-шестых, охранительный характер, норм, устанавливающих административную и уголовную ответственность шире, так как данные нормы не имеют отраслевой принадлежности и направлены на защиту практически всех общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления: административно-правовых, трудовых, земельных, экологических, финансовых и других. Нормы же, устанавливающие гражданско-правовую ответственность, имеют узкоотраслевую направленность и охраняют только гражданско-правовые отношения.

Таким образом, необходимо сформулировать следующие выводы:

1. На федеральном уровне действует Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Данный закон представляет собой единый кодифицированный нормативный акт, устанавливающий общие условия и принципы административной ответственности, виды административных правонарушений и процессуальные правила привлечения к административной ответственности. На региональном уровне законодательство об административной ответственности представлено соответствующими нормативными актами (кодексами, законами субъектов РФ). Отмечается большое количество изменений и дополнений в КоАП РФ, которое затрудняет применение норм административной ответственности. Раздувание норм КоАП РФ зачастую происходит без продуманного механизма реализации, наличия большого количества оценочных категорий и вряд ли является целесообразным. Законы субъектов РФ об

административной ответственности различаются по структуре, объему и поэтому региональное законодательство не представляет собой стройную систему нормативных правовых актов. По нашему мнению, для субъектов РФ необходим модельный закон об административных правонарушениях в субъектах РФ. Такой нормативный акт будет способствовать устранению проблем, связанных с беспорядочностью регионального законодательства, более взвешенным подходом к его структуре и учета региональных особенностей.

2. Механизм освобождения от административной ответственности исследован в науке недостаточно полно. Можно сделать вывод о некотором сходстве существа правовой природы и порядка действия обстоятельств, исключающих административную ответственность, и обстоятельств, освобождающих от нее. Если освобождение от правовой ответственности предполагает снятие обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение, то с исключением правовой ответственности связывается недопустимость правовой ответственности.

3. Крайняя необходимость и невменяемость исключают привлечение к административной ответственности. Все эти обстоятельства должны оцениваться при рассмотрении дела об административном правонарушении и учитываться юрисдикционным органом (должностным лицом) при вынесении постановления по делу об административном правонарушении.

4. Малозначительность административного правонарушения является дискуссионным основанием освобождения от рассматриваемого вида ответственности, в связи с тем, что законодателем в ст. 2.9 КоАП РФ закреплена только возможность должностного лица, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, освободить лицо, его совершившее от административной ответственности и применить к нему устное замечание, не входящее в перечень

административных наказаний. Основной характеристикой выступает фактически степень общественной опасности правонарушения. Таким образом, в каждом конкретном случае необходимо давать оценку каждого правонарушения, в силу того, что такой критерий является оценочным и не дает четкого представления об административных правонарушениях, которые можно отнести к категории малозначительных.

5. Проведенное исследование показало, что административная ответственность в системе юридической ответственности при сравнительном анализе отличается рядом сущностных признаков, которые выражаются в порядке установления административной ответственности, субъектах ее применения, характере правовых отношений между субъектами применения и субъектами ответственности, адресате ответственности, характере и особенностях юридических фактов, с которыми нормы права связывают наступление административной ответственности.

6. Анализ критериев соотношения уголовной и административной ответственности показывает, что данные виды ответственности близки по своей природе, так как носят карательный и превентивный характер, однако, отличаются по ряду признаков. При этом уголовная ответственность наступает за правонарушения, характеризующиеся повышенной степенью общественной опасности, и влечет более серьезные последствия. Административная ответственность носит, в большей степени, профилактический характер и предупреждает совершение преступлений. Административная ответственность соприкасается с уголовной в проблематике разграничения преступлений и административных проступков, соотношения административных и уголовно-правовых санкций.

3. Особенности административной ответственности отдельных категорий субъектов по действующему законодательству

3.1. Административная ответственность физических лиц

В качестве субъектов административной ответственности физические лица могут выступать, будучи в социальных статусах, различных, например, как по возрасту, так и по месту, занимаемого в иерархии социальных ролей: должностные лица, несовершеннолетние, граждане и иные лица. В частности, если рассмотреть мнение А.П. Солдатова понятие «физические лица в качестве субъектов административной ответственности» является сложно структурированным по своему составу, поскольку дифференцируется на отдельно взятые категории в зависимости от своего правового статуса по отношению к государству, к общей системе управления¹. Иными словами, физическими лицами, выступающими в качестве субъектов административной ответственности, в данном аспекте, выступают граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Итак, в качестве общего субъекта административной ответственности выступает физическое лицо, которое обладает следующими признаками:

- вменяемость;
- достигшее определенного законом возраста, в частности, 16 лет;
- наличие обстоятельства совершения правонарушения, квалифицируемого как административное правонарушение, за которое, соответственно, данное лицо подлежит административной ответственности. Иными словами, человек, находящийся в достаточно здоровом психическом состоянии с точки зрения медицинских стандартов

¹ Солдатов А.П. Административное право. – М.: «Феникс», 2006. – 347 с.

и достигший возраста, дающего ему право и обязанность отвечать в обществе за свое поведение.

Анализ составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, позволяет сделать вывод о том, что имеющаяся в ст. 2.3 КоАП РФ дифференциация субъекта административного правонарушения по возрастному критерию требует уточнения. Например, субъектом административных правонарушений в области предпринимательской деятельности (гл. 14 КоАП РФ) может быть только физическое лицо, достигшее 18-летнего возраста, также привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства возможно только с 18 лет, поэтому и административная ответственность в сфере трудовой миграции наступает с 18 лет.

В остальных случаях физические лица, выступающие в качестве субъектов административной ответственности, могут классифицироваться по таким признакам как: гражданство, должностное положение, наличие определенного статуса на территории РФ (например, беженец, вынужденный переселенец), а также по их месту жительства. (например, граждане, проживающие на территории г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, а также Московской и Ленинградской области).

Иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность по общему правилу на общих основаниях, за исключением двух моментов:

- являются субъектом ряда составов административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ (ст. 18.8, 18.10, 18.17, 18.18, 18.20);

- такой вид административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной

юрисдикции Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права. Такой порядок привлечения к административной ответственности объясняется действием норм международного права (Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961), Венской конвенции о консульских сношениях (1963), Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (1946) и др.), в соответствии с которыми к административной ответственности не могут быть привлечены главы иностранных дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах), члены дипломатического персонала (советники, торговые представители, военные атташе, иные должностные лица, первые, вторые, третьи секретари посольств и другие лица, входящие в состав дипломатического персонала), а также консульские представители и определенный круг консульских должностных лиц, а также члены их семей.

Как отмечает В.В. Серков, дифференциация субъекта производится с учетом принципа равенства всех перед законом, сформулированного в ст. 1.4 КоАП РФ. В соответствии с ним физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств¹. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности действуют в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. В теории права эти субъекты выделяются как специальные субъекты.

¹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. - 480 с.

Так, например, статья 2.5 КоАП РФ говорит об определенной категории лиц с особым административно-правовым статусом, попадающих под исключаящие положения производства по делам об административных правонарушениях, к ним относятся, в данном случае, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы и иные лица, имеющие специальные звания, то есть, сотрудники министерства внутренних дел, а также иные должностные лица, которые попадают под действие дисциплинарных уставов.¹ В случае совершения указанными лицами правонарушений, квалифицируемых как административные правонарушения, на них распространяется ответственность, предусмотренная дисциплинарными уставами. Однако, существуют и исключаящие положения, в частности, в названной выше статье, указанные лица подлежат ответственности, реализуемой по отношению к ним на общих основаниях за следующие административные правонарушения: а) в области санитарно-эпидемиологического обеспечения граждан; б) законодательства, регулирующего порядок проведения выборов и референдумов; в) таможенных правил; г) правил пропускного режима, установленного на Государственной границе РФ; д) законодательства, устанавливающего ответственность в сфере охраны окружающей среды; е) пограничного режима; ж) в результате невыполнения требований прокурора, осуществляющего свою деятельность в точном соответствии с буквой закона, а также следователя, дознавателя или должностного лица, обладающего полномочиями в области обеспечения производства по делу об административном правонарушении; з) в случае нарушения установленных законом требований пожарной безопасности, если, в данном случае, лицо находится вне места службы и другие. Стоит обратить внимание, что к

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: текст с изменениями и дополнениями на 15 января 2015 г. — Москва : Эксмо, 2015. — 480 с

вышеназванным категориям лиц в соответствии с законом не применяются административные штрафные санкции в виде административного ареста, а к военнослужащим, которые проходят военную службу по призыву и в виде административного штрафа.

Таким образом, не совсем верно говорить об административной ответственности указанных субъектов, так как в этом случае она тесно пересекается с дисциплинарной. Целесообразно обозначить ст. 2.5 КоАП как «Ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания за административные правонарушения». Как отмечает Е.А. Лумпов, ответственность военнослужащих за административные правонарушения - это ответственность, которая наступает за совершение административного правонарушения и за которое следует административная или дисциплинарная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

В качестве специального субъекта административной ответственности выступает и должностное лицо, понятие которого закреплено ст. 2.4 КоАП РФ. Кроме КоАП РФ, понятие «должностное лицо» закреплено и Уголовным Кодексом РФ. Зачастую говоря о привлечении к юридической ответственности в качестве должностного лица, речь идет о государственных служащих. Однако, стоит обратить внимание на то, что понятие «должностное лицо» и «государственный служащий» не тождественны.

Так, в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе можно выделить признаки государственного служащего. Это гражданин Российской Федерации, осуществляющий

¹ Лумпов Е.А. Ответственность военнослужащих органов Федеральной службы безопасности за административные правонарушения. – М.: ЭНИ «Военное право», 2014. - Выпуск № 3.

профессиональную служебную деятельность на определенной должности за денежное вознаграждение, установленное в соответствии с законодательством за счет средств соответствующего бюджета.

КоАП РФ, закрепляя понятие «должностное лицо», достаточно широко определяет круг субъектов, которые обладают таким статусом. Анализ норм КоАП РФ показывает, что должностное лицо характеризуется следующими признаками:

- это представитель власти;
- лицо, наделенное организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями.

Кроме того, в указанной норме определен круг представителей различных органов и организаций, которые могут привлекаться к административной ответственности в качестве должностного лица. Таким образом, понятие «должностное лицо» в соответствии с КоАП РФ шире, чем понятие «государственный служащий».

При рассмотрении субъекта административного правонарушения в качестве должностного лица следует учитывать положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе». В нем раскрывается содержание полномочий, которыми наделяется должностное лицо.

Так, к организационно-распорядительным полномочиям относится руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. Административно-хозяйственные функции включают полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий.

Отдельными субъектами административной ответственности можно

выделить собственников (владельцев) транспортных средств в случае, если совершенные ими административные правонарушения фиксируются в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Объектом данных правонарушений выступают безопасность дорожного движения или благоустройство территории.

Норма, предусматривающая ответственность данных субъектов введена в КоАП РФ в 2007 году и за девять лет ее существования отмечается ее неоднозначная оценка учеными и практиками. Так, Е.П. Колодеев указывает, что данная норма ставит собственника (владельца) транспортного средства в положение виновного в совершении правонарушения, в результате чего ему нужно доказывать свою невиновность¹. На практике собственники зачастую передают транспортное средство по генеральной доверенности без последующего переоформления, или передают право управления другим лицам, внесенным в полис ОСАГО, а также полис ОСАГО, оформленный на юридическое или физическое лицо, может включать неограниченное количество лиц, которые могут быть допущены к управлению транспортным средством. Поэтому, если не представляется установить фактически управлявшего транспортным средством водителя, то административную ответственность во всех случаях несет собственник. То есть, исходя из смысла данной нормы, установлена презумпция виновности собственника транспортного средства. На наш взгляд, собственник транспортного средства должен знать, кому доверяет право управления транспортным средством, уведомлять об этом органы ГИБДД с внесением сведений о таких лицах в информационную базу. Кроме того, в этом случае водителю должен выдаваться определенный знак, который будет помещаться на стекла автомобиля с специальной маркировкой,

¹ Колодеев Е.П. Действие принципа презумпции невиновности при применении статьи 2. 6. 1 КоАП РФ «Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств»//Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. - № 22. – С. 55.

которую технические средства, работающие в автоматическом режиме, должны считывать. Если собственник не уведомляет о передаче права управления транспортным средством он несет административную ответственность. Освобождением от административной ответственности в этом случае может быть незаконный выход транспортного средства из его владения.

Таким образом, в завершении данного параграфа сформулируем следующие выводы:

1. Иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность по общему правилу на общих основаниях, за исключением трех моментов: а) являются субъектом ряда составов административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ (ст. 18.8, 18.10, 18.17, 18.18, 18.20); б) такой вид административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства; в) вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

2. Анализ ст. 2.5 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания показывает, что не совсем верно говорить об административной ответственности указанных субъектов, так как в этом случае она тесно пересекается с дисциплинарной. Более точно обозначить ст. 2.5 КоАП как «Ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания за административные правонарушения».

3. КоАП РФ, закрепляя понятие «должностное лицо», достаточно широко определяет круг субъектов, которые обладают таким статусом.

Зачастую говоря о привлечении к юридической ответственности в качестве должностного лица, речь идет о государственных служащих. Однако, стоит обратить внимание на то, что понятие «должностное лицо» и «государственный служащий» не тождественны.

4. Исходя из смысла ст. 2.6.1 КоАП РФ, установлена презумпция виновности собственника транспортного средства. На наш взгляд, собственник транспортного средства должен знать, кому доверяет право управления транспортным средством, уведомлять об этом органы ГИБДД с внесением сведений о таких лицах в информационную базу. Кроме того, в этом случае водителю должен выдаваться определенный знак, который будет помещаться на стекла автомобиля с специальной маркировкой, которую технические средства, работающие в автоматическом режиме, должны считывать. Если собственник не уведомляет о передаче права управления транспортным средством он несет административную ответственность. Освобождением от административной ответственности в этом случае может быть незаконный выход транспортного средства из его владения.

3.2. Особенности административной ответственности юридических лиц

В качестве коллективного субъекта административной ответственности законодательство об административных правонарушениях Российской Федерации рассматривает юридических лиц, в качестве которых выступают различные коммерческие и некоммерческие организации. Правовой статус данных организаций и профили их деятельности закреплены в качестве специальных признаков объективной стороны различных составов административных правонарушений, закрепленных Особенной частью КоАП РФ. Так, к ним относятся банки,

кредитные организации, избирательные объединения, средства массовой информации и другие.

Понятие юридического лица закреплено статьей 48 Гражданского Кодекса РФ, которая определяет, что юридическим лицом признается организация, которая, имея в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечая по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В Российской Федерации институт ответственности юридических лиц становится активно востребованным в силу возникновения множества хозяйствующих субъектов, различных по организационно-правовой форме. Например, товарищества, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и другие.

Юридические лица как субъекты административной ответственности можно разделить на специальные и общие субъекты. Рассмотрим указанные категории подробнее.

Итак, специальный субъект административной ответственности, юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, в состав которого включены специальные признаки субъекта, дополняющие общие. Например, в статье 6.6 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения только в специально оборудованных местах – ресторанах, кафе, барах и других местах.

Сложным в правоприменительной практике является вопрос об определении вины юридического лица в совершении административного правонарушения.

Так, в части 2 ст. 2.1 КоАП РФ дано правило, в соответствии с которым устанавливается виновность юридического лица в совершении административного правонарушения. «Юридическое лицо признается

виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению¹».

По своему содержанию данная норма КоАП РФ выражает объективное вменение. Из нее следует, что в законодательстве об административных правонарушениях устанавливается презумпция виновности юридического лица. Действительно, из данного положения следует, что юридическое лицо может быть невиновно только в том случае, если возникли не зависящие от его воли обстоятельства, то есть обстоятельства непреодолимой силы. Во всех остальных случаях, вина юридического лица устанавливается всегда.

В связи с этим существование такой презумпции виновности юридического лица противоречит ст. 1.5 КоАП РФ, которая устанавливает презумпцию невиновности, положения которой распространяются и на физических и на юридических лиц.

Остается противоречивым и неразрешенным вопрос о вине юридического лица и в научной литературе. Традиционно в российском праве считалось, что публично-правовая ответственность наступает только за виновные деяния (преступления, административные правонарушения, дисциплинарные проступки), только гражданско-правовая в некоторых случаях наступает и за невиновное причинение вреда.

Некоторые ученые-административисты высказывают мнение о том, что в административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы. Объективная вина – это вина организации с точки

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: текст с изменениями и дополнениями на 15 января 2015 г. — Москва : Эксмо, 2015. — 480 с.

зрения государственного органа, налагающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила; субъективная вина – отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию. Другие ученые считают, что виновность юридического лица предопределяется виновностью его руководителя. Она может выражаться в форме умысла или неосторожности. М. П. Петров определяет вину юридического лица как психологическое отношение к содеянному коллектива, определяемое по доминирующей воле.¹

В. В. Денисенко наоборот отмечает, что наделять юридическое лицо психическими возможностями бессмысленно, и далее: «вне всякого сомнения вину следует рассматривать в качестве обязательного признака при установлении физического лица, а значит объективное вменение в уголовном праве и административном праве (для данной категории субъектов) – недопустимо. Вместе с тем, в отличие от уголовного права, являющегося публичным правом в чистом виде, и от гражданского права – права гражданского, – административное право следует рассматривать как право частно-публичное, в котором принцип презумпции невиновности сочетается с принципом презумпции виновности юридических лиц².

Таким образом, в нормативном регулировании института административной ответственности юридических лиц существует противоречивость и неопределенность. Акт наличия вины юридического лица строится на принципе «объективного вменения» - презумпции виновности юридического лица, который уже заложен в нормах КоАП РФ. Определение же форм вины – умысла или неосторожности в их

¹ Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Саратов, 1998. - С. 92.

² Денисенко В.В. Административная ответственность в философско-правовом измерении // Теория и практика административного права и процесса: Материалы 4-й Всерос. научно-практ. конф. (пос. Небуг): В 2 ч. Ч. I / Отв. ред. проф. В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. - Краснодар: Изд-во "Кубанькино", 2009. - С. 89.

классическом понимании, неприменимо к юридическим лицам как субъектам административной ответственности. Иных же критериев виновности КоАП РФ не закрепляет.

Анализ ст. 2.10 КоАП РФ позволяет выделить отдельные особенности административной ответственности юридических лиц:

1. Юридические лица выступают субъектами большого количества административных правонарушений, административная ответственность за которые предусмотрена Особенной частью КоАП РФ и законодательством субъектов РФ.

Так, анализ норм КоАП РФ показывает, что юридические лица привлекаются за следующие административные правонарушения: а) нарушения избирательного законодательства; б) правонарушения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения; в) экологические правонарушения; г) нарушения земельного законодательства; д) правонарушения в сфере предпринимательской деятельности; е) нарушение таможенных правил; ж) нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы; з) нарушение пожарной безопасности.

Данный перечень не является исчерпывающим, что указывает на наличие тенденции увеличения составов административных правонарушений, регламентирующих ответственность юридических лиц.

В законе Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изм. на 9 декабря 2015 г.) предусмотрена административная ответственность юридических лиц за следующие нарушения: а) нарушение правил проведения поисковых работ; б) нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг; в) нарушение законодательства Воронежской области в сфере торговли и оказания услуг населению; г) правонарушения в области градостроительства, архитектуры, благоустройства и жилищно-

коммунального хозяйства; д) правонарушения в сфере охраны земель, водных ресурсов, объектов животного и растительного мира и экологии; е) правонарушения на транспорте.

2. В случае, если в нормах КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

3. В том случае, если в юридическом лице, которое привлекается к административной ответственности, происходят организационно-штатные преобразования, то оно привлекается к ответственности следующим образом: а) при слиянии – вновь возникшее юридическое лицо; б) при присоединении – присоединившее юридическое лицо; в) при разделении – привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имущество; г) при преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

4. Юридическое лицо может быть подвергнуто таким видам административных наказаний как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности. Следует отметить, что размеры административного штрафа, установленные для юридических лиц, высокие (от 1 до 60 млн. рублей), что позволяет говорить о более строгой форме административной ответственности, чем в отношении физических и должностных лиц. Административное приостановление деятельности, как отмечает Г.Г. Мышкин, организации или предпринимателя, означает фактический

уход из бизнеса¹, что аналогично указывает на строгость такого вида административного наказания. Следует отметить, что данный вид наказания охватывает 12 глав КоАП РФ, и содержится в санкциях более 50 составов административных правонарушений, что свидетельствует о его широком распространении для обеспечения законности в различных сферах государственного управления.

5. Привлечение к административной ответственности юридического лица одновременно не освобождает от ответственности и должностное лицо. Справедливо, что в случае выявления административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, одновременно необходимо выяснять и степень вины в его совершении и работников юридического лица. Данное положение подтверждается и постановлением Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5. Как указывает А.Б. Панов, представляется неверным употребление термина «должностное лицо» в указанном постановлении Пленума Верховного суда РФ, так как возможно привлечение к ответственности не только должностного лица, но и иного работника организации². Следует отметить, что существуют трудности при разрешении дел об административных правонарушениях юридических лиц и выяснении сфер компетенции работников, поскольку юридические лица в большинстве случаев не имеют, в отличие от государственных организаций, четко установленной структуры управления, соответственно, данное обстоятельство затрудняет привлечение к ответственности должностных лиц - непосредственных виновников правонарушений.

Как считают многие ученые-административисты необходимо разрешение вопроса административной ответственности юридических лиц

¹ Мышкин Г.Г. Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания//Юридическая наука. – 2014. - № 4. – С. 73.

² Панов А.Б. Юридическое лицо – субъект административной ответственности//Административное право и процесс. – 2012. - № 6.

и это можно объяснить тем, что в настоящее время основной задачей юридического лица становится перенесение тяжести ответственности с учредителей юридического лица на само юридическое лицо.

Таким образом, административная ответственность юридических лиц имеет тенденцию к более тщательному законодательному закреплению.

В завершение параграфа необходимо сформулировать следующие выводы:

1. При привлечении к административной ответственности юридические лица рассматриваются в соответствии с гражданским законодательством и представляют организации, которые имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, а также могут выступать субъектами различных правовых отношений.

2. Проблемным вопросом привлечения к административной ответственности юридических лиц выступает установление вины юридического лица. Положения КоАП РФ в данном случае неопределенны и входят в противоречие с его другими нормами. В статье 2.10 КоАП РФ, регламентирующей особенности административной ответственности юридических лиц, фактически закреплён принцип презумпции виновности юридического лица, что противоречит общему принципу презумпции невиновности, закреплённому ст. 1.5 КоАП РФ, которая распространяется и на юридических лиц. Кроме того, сложно установить наличие умысла или неосторожности в действиях юридического лица, так как традиционной эти формы касаются характеристики вины как психического отношения лица к деянию или его последствиям, что не характерно для юридических лиц.

3. Анализ особенностей привлечения к административной ответственности юридических лиц показал, что из 10 видов

административных наказаний к юридическим лицам применяются 4. Их рассмотрение показало, что они являются достаточно строгими и несут тяжкие последствия для юридического лица.

4. Важным для правоприменительной практики является вопрос об одновременной ответственности наряду с юридическими лицами и его работников, виновных в совершении административного правонарушения. Следует отметить, что существуют трудности при разрешении дел об административных правонарушениях юридических лиц и выяснении сфер компетенции работников, поскольку юридические лица в большинстве случаев не имеют, в отличие от государственных организаций, четко установленной структуры управления, соответственно, данное обстоятельство затрудняет привлечение к ответственности должностных лиц - непосредственных виновников правонарушений. Зачастую в должностных обязанностях таких лиц не закреплены их организационно-распорядительные, административные полномочия. Поэтому более целесообразным является привлечение к административной ответственности не только должностного лица, но и иного работника организации.

3.3. Специфика административной ответственности несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей

Особую озабоченность государства в настоящее время вызывает количество административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

В соответствии с КоАП РФ, субъектом административной ответственности может быть лишь лицо, достигшее установленного возраста и отвечающее определенным условиям. Так, в соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо,

достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

Однако часть вторая ст. 2.3. КоАП РФ устанавливает, что лицо в возрасте от 16 до 18 лет, совершившее административное правонарушение, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о нем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Следует отметить, что, хотя и КоАП РФ и не закрепляет понятие административной ответственности несовершеннолетних, однако диспозиция части второй статьи 2.3 КоАП позволяет говорить о несовершеннолетнем, как особом субъекте административной ответственности.

Данное обстоятельство, к тому же, с учетом международной практики по исследуемому вопросу обусловлено тем, что «...поведение молодых людей, которое не соответствует общим социальным нормам и ценностям, во многих случаях связано с процессом их роста и, как правило, самопроизвольно изменяется по мере взросления»¹.

Таким образом, законодатель считает лицо, достигшее 16 лет обязанным и способным осознавать социальный смысл своего поведения, признавать и уважать права и свободы других лиц, правильно оценивать свои действия и отвечать за них, предвидеть последствия возможных нарушений.

По нашему мнению, законодателю следует выделить отдельной главой нормы, регулирующие общие положения административной ответственности несовершеннолетних, отразив в них существующие особенности.

¹ Танаева З.Р. Предупреждение правонарушений несовершеннолетних: учебное пособие / З.Р. Танаева. – Ч. : Юридический институт МВД России, 2009. – с. 46.

В теории административного права и на практике неоднократно возникал вопрос об изменении возраста привлечения к административной ответственности.

Такая дискуссия развилась в уголовном праве, в ходе которой обсуждается вопрос о снижении возраста уголовной ответственности. Так, С.Ф. Милюков пишет, что требует серьезного изучения вопрос о правомерности понижения возрастного порога за убийство до 12 - 13-летнего возраста¹.

Некоторые ученые считают, что административной ответственности должно подлежать лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения 17 лет. Данное положение обусловлено тем, что 16-летний возраст привлечения к административной ответственности был определен по аналогии с уголовным законодательством.

В практической деятельности органов внутренних дел возникает вопрос о снижении возраста административной ответственности до 14 лет за достаточно распространенные правонарушения, опасность и противоправность которых осознается уже в раннем возрасте. Это связано с тем, что меры воспитательного характера не всегда действуют эффективно.

Тем более, как отмечает В.Н. Хорьков, такой опыт есть в Беларуси, где принятый в 2003 г. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях предусматривает возможность наступления административной ответственности правонарушителей за некоторые виды административных правонарушений с 14 лет².

¹ Милюков С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа. - СПб.: СПБИНВЭСЭП, Знание, 2000. - С. 55.

² Хорьков В.Н. К вопросу о реформе административной ответственности несовершеннолетних//Вопросы ювенальной юстиции. – 2007. - № 1.

В качестве таких административных правонарушений можно выделить мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ), уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ), незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ), потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ), мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ), за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3 КоАП РФ), за заведомо ложный вызов специализированных служб (ст. 19.13 КоАП РФ), занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ). Аналогично данным составам административных правонарушений в Уголовном Кодексе содержатся сходные составы уголовных преступлений, отличающиеся от названных лишь большим размером ущерба, причиняемого охраняемым общественным отношениям. Кроме того, данное положение обусловлено еще и тем, что в соответствии с законодательством, регламентирующим вопросы получения документа, удостоверяющего личность, гражданин РФ обязан иметь паспорт гражданина РФ с 14-летнего возраста.

Таким образом, целесообразно за ряд указанных административных правонарушений снижение возраста административной ответственности с 14 лет. Закрепление данного положения в КоАП РФ должно сопровождаться и внесением в Особенную часть процессуальных норм, предусматривающих особенности производства по делам об административных правонарушениях лиц с 14 до 18 лет.

Из всех административных наказаний, которые применяются к физическим лицам, к несовершеннолетним (лицам, не достигшим 18 лет) не применяется административный арест, что закреплено ст. 3.9 КоАП РФ.

Наиболее распространенными являются предупреждение и административный штраф, которые применяются комиссиями по делам несовершеннолетних, иные наказания применяются судьями.

Применение лишения специального права, предоставленного физическому лицу, и дисквалификации в отношении несовершеннолетних имеет определенные особенности.

Анализ норм Особенной части КоАП РФ показывает, что к специальным правам, предоставленным физическому лицу, лишение которых предусмотрено за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом, можно отнести следующие: а) право охоты (ч. 1 ст. 8.37); б) право управления воздушным судном (ст. 11.5); в) право управления судном на морском, внутреннем водном транспорте, маломерным судном (ст. 11.7, 11.9, 11.11); г) права управления автомобильным транспортом, самоходной машиной или другим видом техники (ст. 9.3, 12.8, ч. 4 ст. 12.9, ч. 1 ст. 12.10, ч. 3 ст. 12.15, ч. 2 ст. 12.18, ч. 2 ст. 12.21, 12.24, 12.26, ч.2 ст. 12.27).

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об оружии» право на приобретение охотничьего оружия имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста. Однако, следует отметить, что в соответствии с абзацем 2 статьи 13 возраст, по достижении которого граждане Российской Федерации могут получить разрешения на хранение или хранение и ношение охотничьего огнестрельного гладкоствольного оружия, может быть снижен не более чем на два года по решению законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Таким образом, из этих положений следует, что несовершеннолетним могут быть выданы охотничьи билеты на хранение и ношение охотничьего огнестрельного оружия и соответственно при совершении административного правонарушения, они могут быть лишены права охоты.

Вопрос о применении дисквалификации зависит от того, может ли несовершеннолетний занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом?

Ответ на данный вопрос дает Гражданский Кодекс РФ, который закрепляет, что дееспособность в полном объеме до наступления совершеннолетия может возникнуть в двух случаях: а) с момента регистрации брака (п. 2 ст. 21 ГК РФ); б) в силу эмансипации (ст. 27 ГК РФ), одним из оснований которой является занятие предпринимательской деятельностью.

Характер предпринимательской деятельности не предполагает и законодательством не установлены возрастные ограничения для занятия руководящих должностей, поэтому можно сделать вывод, что теоретически и дисквалификация может применяться к несовершеннолетним.

Применение административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации возможно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, достигшим 16 лет в случае нарушения ими режима пребывания на территории Российской

¹ Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ с изм на 29 декабря 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. - № 51. – Ст. 5681; 2011. - № 50. – Ст. 7351; 2016. - № 1 (часть 1). – Ст. 28.

Федерации. Особенности применения административного выдворения в отношении несовершеннолетних КоАП РФ не закрепляет. До 16-летнего возраста дети выдворяются вместе с родителями. Однако, при применении данного вида наказания возникают проблемы.

В связи с тем, что несовершеннолетние иностранные граждане и лица без гражданства зачастую не имеют национальных паспортов, которые выдаются в других государствах с 16 лет, не всегда возможно привлечение их к административной ответственности и назначения данного вида административного наказания в силу того, что невозможно установить возраст и данные о личности несовершеннолетнего. Соответствующий территориальный орган МВД по вопросам миграции, который возбуждает дело об административном правонарушении в сфере миграции или исполняет постановление об административном выдворении, обязан направить в соответствующее дипломатическое представительство или консульское учреждение государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания выдворяемого иностранного гражданина обращение о документировании выдворяемого лица в возможно короткие сроки. Однако, на практике такие запросы чаще всего остаются без ответа или порядок документирования таких граждан достаточно сложен, что затрудняет реализацию механизма административного выдворения.

Частью 2 ст. 2.3 КоАП РФ установлена возможность освобождения лица, совершившего правонарушение, в возрасте от 16 до 18 лет от административной ответственности с применением к нему мер, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Такие меры могут применяться комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. К ним относятся: а) обязать принести публичное или в иной форме извинение потерпевшему; б) вынести предупреждение; в) объявить выговор или строгий выговор;

г) возложить на несовершеннолетнего, достигшего пятнадцатилетнего возраста, обязанность возместить причиненный материальный ущерб, если несовершеннолетний имеет самостоятельный заработок и сумма ущерба не превышает обозначенного предела, или возложить обязанность своим трудом устранить причиненный материальный ущерб и другие.

При наложении административного наказания к несовершеннолетним следует учитывать, что, совершение им административного правонарушения является смягчающим ответственность обстоятельством (п. 4 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ), а вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения - отягчающим обстоятельством (п. 3 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Таким образом, рассмотрение данного вопроса позволяет сделать вывод о том, что необходимо дальнейшее урегулирование правового статуса несовершеннолетнего как субъекта административной ответственности, внесение изменений в КоАП РФ, связанных с закреплением общих положений административной ответственности несовершеннолетних отдельной главой.

Рассмотрение вопросов квалификации административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними, имеет важное значение для правоприменительной практики.

Состав административного правонарушения - это своеобразная правовая модель административного правонарушения, включающая в себя совокупность определенных признаков. Административное правонарушение, совершенное несовершеннолетним, является деянием личности, как и любая сознательная человеческая деятельность, представляет собой единство внешних действий и сознания человека, то есть объективных и субъективных моментов.

Объективные признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния. Субъективные признаки отражают юридическую характеристику личности и психическое

отношение лица к содеянному и его последствиям. Среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки.

В КоАП РФ можно выделить следующие составы административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них:

- ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних».

- ст. 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ».

- Ст. 20.22 «Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах».

Рассмотрим вышеуказанные административные правонарушения.

Так, объективная сторона части 1 ст. 5.35 КоАП РФ предусматривает совершение родителями и иными законными представителями деяний (действий или бездействий), которые выражаются в неисполнении или ненадлежащем исполнении ими определенных обязанностей в отношении несовершеннолетних. Следует отметить, что к законным представителям несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в соответствии с нормами Гражданского кодекса (ст. 26) и Семейного Кодекса (ст. 64) относятся родители, усыновители и опекуны, для детей, которые остались без попечения родителей до передачи их в семью, под опеку или попечительство, а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – органы опеки и попечительства.

Так, ст. 63 Семейного Кодекса закрепляет следующие обязанности родителей в отношении воспитания и образования детей: а) воспитывать своих детей; б) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей; в) обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования¹.

Как отмечает Цуканов Н.Н. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних может выражаться, например, в отсутствии заботы о достойном их содержании (ребенок ходит в школу грязный, плохо или не по сезону одетый; он лишен возможности дома спать, делать уроки, поскольку родители устраивают пьянки, драки и т.д.), нравственном воспитании (ребенок постоянно в течение дня, ночи или суток предоставлен сам себе, сквернословит, попрошайничает на улице, а родители этому не препятствуют и др.), физическом развитии детей, укреплении их здоровья (ребенок истощен, имеет болезненный вид, голоден или не доедает и др.), о создании условий для успешного обучения детей (ребенок не посещает занятия в школе в связи с ненадлежащим контролем со стороны родителей, у него отсутствуют письменные принадлежности и иные атрибуты школьника)².

Таким образом, следует отметить то факт, что данная диспозиция является неопределенной и перечень деяний, которые будут признаваться административными правонарушениями, остается открытым.

При применении части 1 ст. 5.35 КоАП РФ органами внутренних дел, которые возбуждают дела об административных правонарушениях, возникают следующие проблемы.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ с изм. на 30 декабря 2015 г.// Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 1. - Ст. 16; 2011. - № 49 (ч. 1). – Ст. 7041; 2016. - № 1(часть 1). – Ст. 77.

² Цуканов Н.Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. – Красноярск, 2005.

Во-первых, законодательство закрепляет в качестве лиц, в отношении которых составляется протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, обоих родителей, хотя на практике протокол составляется на матерей.

Кроме того, исходя из буквального толкования ч.1 ст. 5.35 КоАП РФ, привлечение к административной ответственности по данной статье возможно теоретически за однократное деяние (неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей), однако на практике протокол об административном правонарушении составляется только, когда доказан факт систематического неисполнения или ненадлежащего исполнения родителями и иными законными представителями своих обязанностей.

В КоАП РФ должным образом не регламентирована процедура привлечения к ответственности по ст. 5.35 родителей и иных законных представителей, постоянно проживающих в других регионах России либо в странах ближнего зарубежья. Так как протоколы об административном нарушении, предусмотренном ст. 5.35 КоАП РФ, отправляются в комиссии по делам несовершеннолетних по месту жительства правонарушителей, что затрудняет возможность привлечения их к административной ответственности.

Статья 6.10 предусматривает ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Причем по 1 и 2 части ответственность наступает в отношении взрослых посторонних лиц, то по части 3 – в отношении родителей, законных представителей, а также лиц, на которые возложена обязанность по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

Объектом данного правонарушения является не только здоровье несовершеннолетнего, но и общественная нравственность.

Состав образуют действия взрослых лиц по вовлечению, т.е. склонению несовершеннолетнего любым способом к употреблению этих

средств, а также по совместному с несовершеннолетними распитию спиртных напитков или употреблению одурманивающих веществ. Те же действия, при их систематическом характере, образуют состав уголовного преступления, предусмотренного ст. 151 УК РФ.

В диспозиции статьи законодатель не устанавливает возраст лица, привлекаемого к ответственности, поэтому теоретически в качестве субъекта может выступать и несовершеннолетний, достигший 16 лет. Однако, на практике к административной ответственности по данной статье привлекаются только совершеннолетние.

В качестве предмета административного правонарушения выступают: а) пиво и напитки, изготавливаемые на его основе; б) спиртные напитки; в) одурманивающие вещества.

В соответствии с Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» к спиртным напиткам относится алкогольная продукция, которая произведена с использованием этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции и не относится к питьевому этиловому спирту и вину¹.

Конкретный перечень наркотических средств и психотропных веществ закреплены в соответствующем Перечне², в который входят списки наркотических средств и психотропных веществ в зависимости от степени их запрета и контроля со стороны государства за их оборотом.

¹ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ с изм. на 29 декабря 2015 г. //Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. - № 48. – 4553; Рос. газета. – 2011. – 22 июля; 2016. -№ 1 (часть 1). – Ст. 20.

² Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998г. № 681 с изм. на 1 апреля 2016 г.// Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 27. - Ст. 3198; 2016. - № 15. – Ст. 2088.

Так, например, к одурманивающим средствам относятся клофелин, димедрол с алкоголем, эфир и другие одурманивающие вещества, утвержденные законодательством.

Юридический состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ является формальным, так как для его завершения не требуется наступления каких-либо последствий (например, состояния опьянения, расслабления и других). Сам факт распития, то есть открытая бутылка, наполненные стаканы, либо начало употребления – квалифицируется как административное правонарушение.

Данной статьей предусмотрены следующие деяния, образующие состав административного правонарушения: а) появление лиц до 16 лет в состоянии опьянения в общественном месте; б) распитие лицами до 16 лет алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественном месте; в) потребление лицами до 16 лет одурманивающих веществ в общественном месте.

Возраст несовершеннолетнего по данной статье снижен, что позволяет отграничивать данный состав административного правонарушения от ст. 20.20 и 20.21 КоАП РФ, когда распитие алкогольной продукции и потребление наркотических средств и психотропных веществ, а также появление в соответствующем состоянии осуществляется лицами, достигшими 16 лет. Субъектами административного правонарушения по ст. 20.22 КоАП РФ являются родители и иные законные представители несовершеннолетних.

В отличие от ст. 6.10 КоАП РФ и ст. 151 УК РФ действия по данной статье выражаются не во влечении несовершеннолетних в употребление алкогольной продукции, наркотических средств и психотропных веществ, а именно, в допущении этого поведения теми лицами, которые должны контролировать несовершеннолетних в силу закона. Потому, на наш взгляд, субъективная сторона данного правонарушения характеризуется виной в форме косвенного умысла и неосторожности.

При квалификации данного правонарушения следует учитывать такой признак объективной стороны как место совершения правонарушения. Так, в диспозиции ст. 20.22 КоАП РФ законодатель определяет перечень общественных мест, однако оставляет его открытым. К ним относятся: улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования.

Цуканов Н.В., под общественным местом определяет любые объекты реального или потенциального нахождения физических лиц: парк, стадион, сквер и др. Эти места относятся к общественным даже в тот временной период, когда граждане там отсутствуют, важно, что они предположительно могут находиться там и стать невольными свидетелями противоправных действий¹.

Рассмотрим вопросы соблюдения несовершеннолетними правил паспортной системы Российской Федерации. С 1997 года паспорт гражданина РФ, который является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России, обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ. Однако ответственность лиц данной категории за проживание без паспорта, за умышленную порчу или утрату паспорта по небрежности наступает только с 16 лет. Таким образом, привлечь к административной ответственности за совершение указанных правонарушений с 14 лет нельзя, что противоречит смыслу миграционного законодательства.

По нашему мнению, к статьям 19.15 и 19.16 КоАП РФ следует внести примечание, изложив его в следующей редакции: «За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей

¹ Цуканов Н.Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. – Красноярск, 2005.

лица, достигшие 14-летнего возраста, несут административную ответственность».

Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях содержит составы административных правонарушений, совершаемые в отношении несовершеннолетних. Так, в соответствии с Законом Воронежской области об административных правонарушениях на территории Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ устанавливает административную ответственность за вовлечение в деятельность по сбыту крепких спиртных напитков домашней выработки несовершеннолетних лиц (ст. 22), привлечение несовершеннолетних к участию в акциях по распространению табачных изделий и спиртных напитков (ст. 28). В соответствии с Кодексом Липецкой области об административных правонарушениях от 19 августа 2004 г. № 543-пс административная ответственность предусмотрена за несоблюдение требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей (ст. 8.10).

По результатам рассматриваемого параграфа следует сформулировать следующие выводы:

1. Дальнейшее урегулирование правового статуса несовершеннолетнего как субъекта административной ответственности должно осуществляться путем внесения изменений в КоАП РФ, связанных с закреплением общих положений административной ответственности несовершеннолетних отдельной главой.

2. В целях повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности в отношении административных правонарушений несовершеннолетних необходимо:

- урегулирование процедуры привлечения к административной ответственности несовершеннолетних нарушителей иностранных граждан и лиц без гражданства при отсутствии у них паспортов;

- снижение возраста привлечения к административной ответственности до 14 лет;

- установление ответственности несовершеннолетних с 14 до 16 лет за проживание без паспорта, за умышленную порчу или утрату паспорта по небрежности, путем внесения к статьям 19.15 и 19.16 КоАП РФ примечания, изложив его в следующей редакции: «За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей лица, достигшие 14-летнего возраста, несут административную ответственность».

Заключение

В заключение необходимо сформулировать следующие выводы:

1. Административная ответственность выступает в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, которая наступает за нарушения правовых норм в различных сферах государственного управления независимо от отраслевой направленности и отличается от других видов ответственности рядом сущностных признаков, которые выражаются в порядке установления административной ответственности, субъектах ее применения, характере правовых отношений между субъектами применения и субъектами ответственности, адресате ответственности, характере и особенностях юридических фактов, с которыми нормы права связывают наступление административной ответственности.

2. Принципы построения современного законодательства об административной ответственности заложены в конституционном положении о разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72), в соответствии с которой административное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Так, на федеральном уровне действует Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), принятый 30 декабря 2001 г., на уровне субъектов РФ административная ответственность устанавливается их нормативными правовыми актами и эти акты не должны противоречить КоАП РФ, все разногласия по данному вопросу разрешаются Конституционным судом РФ. Отмечается большое количество изменений и дополнений в КоАП РФ, которое затрудняет применение норм административной ответственности. Раздувание норм КоАП РФ зачастую происходит без продуманного механизма реализации, наличия большого количества оценочных категорий и вряд ли является целесообразным. Законы субъектов РФ об административной ответственности различаются по структуре, объему и

поэтому региональное законодательство не представляет собой стройную систему нормативных правовых актов. По нашему мнению, для субъектов РФ необходим модельный закон об административных правонарушениях в субъектах РФ. Такой нормативный акт будет способствовать устранению проблем, связанных с беспорядочностью регионального законодательства, более взвешенным подходом к его структуре и учета региональных особенностей.

3. Анализ критериев соотношения уголовной и административной ответственности показывает, что данные виды ответственности близки по своей природе, так как носят карательный и превентивный характер, однако, отличаются по ряду признаков. При этом уголовная ответственность наступает за правонарушения, характеризующиеся повышенной степенью общественной опасности, и влечет более серьезные последствия. Административная ответственность носит, в большей степени, профилактический характер и предупреждает совершение преступлений. Административная ответственность соприкасается с уголовной в проблематике разграничения преступлений и административных проступков, соотношения административных и уголовно-правовых санкций.

4. Механизм освобождения от административной ответственности исследован в науке недостаточно полно. Можно сделать вывод о некотором сходстве существа правовой природы и порядка действия обстоятельств, исключающих административную ответственность, и обстоятельств, освобождающих от нее. Если освобождение от правовой ответственности предполагает снятие обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение, то с исключением правовой ответственности связывается недопустимость правовой ответственности.

5. Малозначительность административного правонарушения является дискуссионным основанием, в связи с тем, что законодателем в

ст. 2.9 КоАП РФ закреплена только возможность должностного лица, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, освободить лицо, его совершившее от административной ответственности и применить к нему устное замечание, не входящее в перечень административных наказаний. Основной характеристикой выступает фактически степень общественной опасности правонарушения. Таким образом, в каждом конкретном случае необходимо давать оценку каждого правонарушения, в силу того, что такой критерий является оценочным и не дает четкого представления об административных правонарушениях, которые можно отнести к категории малозначительных.

6. Анализ ст. 2.5 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания показывает, что не совсем верно говорить об административной ответственности указанных субъектов, так как в этом случае она тесно пересекается с дисциплинарной. Следовало бы более точно обозначить ст. 2.5 КоАП как «Ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и имеющих специальные звания за административные правонарушения».

7. КоАП РФ, закрепляя понятие «должностное лицо», достаточно широко определяет круг субъектов, которые обладают таким статусом. Зачастую говоря о привлечении к юридической ответственности в качестве должностного лица, речь идет о государственных служащих. Однако, необходимо обратить внимание на то, что понятие «должностное лицо» и «государственный служащий» не тождественны.

8. Исходя из смысла ст. 2.6.1 КоАП РФ, установлена презумпция виновности собственника транспортного средства. На наш взгляд, собственник транспортного средства должен знать, кому доверяет право управления транспортным средством, уведомлять об этом органы ГИБДД с внесением сведений о таких лицах в информационную базу. Кроме того, в этом случае водителю должен выдаваться определенный знак, который

будет помещаться на стекла автомобиля со специальной маркировкой, которую технические средства, работающие в автоматическом режиме, должны считывать. Если собственник не уведомляет о передаче права управления транспортным средством иным лицам, он должен нести за это административную ответственность. Освобождением от административной ответственности в этом случае может быть только незаконное завладение транспортным средством.

9. В целях повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности в отношении административных правонарушений несовершеннолетних необходимо:

- урегулирование процедуры привлечения к административной ответственности несовершеннолетних нарушителей иностранных граждан и лиц без гражданства при отсутствии у них паспортов;

- снижение возраста привлечения к административной ответственности до 14 лет. Например, установление ответственности несовершеннолетних с 14 до 16 лет за проживание без паспорта, за умышленную порчу или утрату паспорта по небрежности, путем внесения к статьям 19.15 и 19.16 КоАП РФ примечания, изложив его в следующей редакции: «За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей лица, достигшие 14-летнего возраста, несут административную ответственность».

10. При привлечении к административной ответственности юридические лица рассматриваются в соответствии с гражданским законодательством и представляют организации, которые имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, а также могут выступать субъектами различных правовых отношений.

11. Проблемным вопросом привлечения к административной ответственности юридических лиц выступает установление вины

юридического лица. Положения КоАП РФ в данном случае неопределенны и входят в противоречие с его другими нормами. В статье 2.10 КоАП РФ, регламентирующей особенности административной ответственности юридических лиц, фактически закреплён принцип презумпции виновности юридического лица, что противоречит общему принципу презумпции невиновности, закреплённому ст. 1.5 КоАП РФ, которая распространяется и на юридических лиц. Кроме того, сложно установить наличие умысла или неосторожности в действиях юридического лица, так как традиционной эти формы касаются характеристики вины как психического отношения лица к деянию или его последствиям, что не характерно для юридических лиц.

12. Важным для правоприменительной практики является вопрос об одновременной ответственности наряду с юридическими лицами и его работников, виновных в совершении административного правонарушения. Следует отметить, что существуют трудности при разрешении дел об административных правонарушениях юридических лиц и выяснении сфер компетенции работников, поскольку юридические лица в большинстве случаев не имеют, в отличие от государственных организаций, четко установленной структуры управления, соответственно, данное обстоятельство затрудняет привлечение к ответственности должностных лиц - непосредственных виновников правонарушений. Зачастую в должностных обязанностях таких лиц не закреплены их организационно-распорядительные, административные полномочия. Поэтому более целесообразным является привлечение к административной ответственности не только должностного лица, но и иного работника организации.

Таким образом, исследование актуальных вопросов административного права помимо прочего позволило выявить отдельные проблемы недостаточного правового регулирования вопросов административной ответственности, сформулировать предложения и

рекомендации по совершенствованию законодательства. Думается, что решение предложенных проблем найдет свое отражение в новом КоАП РФ, проект которого активно в настоящее время обсуждается учеными–административистами и практиками.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая от 30 ноя. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30 дек. 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть вторая от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 22 ноября 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 22 ноября 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002, № 1 (ч. 1), Ст. 1.
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 02 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.11.2002, № 46, Ст. 4532.
8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2015. 9 марта.
9. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 15 июл. 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

10. О наркотических средствах и психотропных веществах : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ (в ред. от 04 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 219..
11. О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 05 апр. 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.
12. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.
13. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
14. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 02 авг. 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
15. О полиции : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
16. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 03 июля 2016 г. № 247-ФЗ (в ред. от 4 ноя. 2014 г.) // Рос. газ. 2011. 21 июля.
17. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

18. Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» (в ред. от 19 дек. 2014 г.) // Рос. вести. 1993. 23 ноя.
19. Приказ МВД Рос. Федерации от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях» (в ред. от 12 янв. 2015 г.) // Бюлл. норм. актов органов исп. власти. 2012. № 36.
20. Приказ МВД Рос. Федерации от 15 окт. 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюлл. нормат. актов федер. органов исп. власти. 2014. № 11.
21. Приказ МВД Рос. Федерации от 29 авг. 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Рос. газ. 2014. 14 ноя.
22. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 дек. 2003 г. № 74-ОЗ // Коммуна. 2004. 13 янв.
23. Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 31 авг. 2004 г. № 119-ОЗ (ред. от 26 дек. 2014 г.) // Липецкая газ. 2004. 10 сент.

Основная:

1. Административное право Российской Федерации : учебник / коллектив авторов ; под ред. А.В. Мелехина. - М. : Юстиция, 2016. - 624 с. – (Бакалавриат и специалитет). – ISBN 978-5-4365-0105-5.

2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л.Попов. – М. : Проспект, 2014. - 568 с. - ISBN 978-5-9988-0150-1
3. Антонова, Л.Б. Административное право: альбом схем / Л.Б. Антонова. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2015. – 90 с.
4. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под общ. ред. проф. Т.М. Заниной. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – 136 с.
5. Деменкова, Н. Г. Административное право в схемах и таблицах : учебное пособие / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова, И. Ю. Стариков. – Москва : Проспект, 2013. - 112 с. - ISBN 978-5-392-09122-5 : 61-00.
6. Административный процесс. Учебник / Салищева Н.Г. и др. – М. : Юрайт, 2015. – 366 с.
7. Антонова, Л.Б., Занина Т.М., Никитин В.В. сборник нормативных актов по курсу «Административное право» / Л.Б. Антонова, Т.М. Занина, В.В. Никитин. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2014. – 296 с.
8. Антонова, Л.Б., Занина Т.М., Кружилин В.С., Федотова О.А. Административное право: Практикум / Л.Б.Антонова, Т.М. Занина, В.С. Кружилин, О.А. Федотова – Воронеж: Воронеж. ин-т МВД России, 2016. – 255 с.
9. Занина Т.М. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними: монография / Т.М. Занина, С.С. Нехорошева, Е.А. Супонина. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2014. – 84 с.
10. Занина Т.М., Кружилин В.С., Позднякова Е.В. Начальная профессиональная подготовка. Выработка навыков сотрудников патрульно-постовой службы полиции: учебно-методические материалы. – Воронеж, Воронежский институт МВД России, 2012. – 89 с.

11. Занина Т.М. Административно-правовое регулирование отношений в области дорожного движения: теоретические и практические аспекты: монография / Т.М. Занина, В.С. Кружилин, А.И. Четверикова.- Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2014. – 89 с.
12. Кружилин В.С. Квалификация и документирование правонарушений, предусмотренных ст. 20.31 КоАП РФ: методические рекомендации для курсантов и слушателей всех форм обучения / В.С. Кружилин, Т.М. Занина, А.А. Фурсова. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – 44 с.
13. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2016. – 760 с.
14. Аврутин Ю.Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях / Ю.Е. Аврутин // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. - № 1. – 2015. – С.3-14.
15. Александров А.Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса / А.Г. Александров // Общество и право. № 1 (47). – 2014. – С. 197-204.
16. Куракин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции: монография. / А.В. Куракин // Домодедово: ВИПК МВД России – 2014. – 96 с.
17. Базулев К.И. Особенности состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.13 КоАП (пропаганда или реклама наркотических средств, психотропных веществ либо их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекуры // [Административное и муниципальное право. – 2014. - № 1 \(73\).](#) – С. 13-20.
18. Газизов Д.А. Некоторые проблемы правового регулирования медицинского освидетельствования на состояние наркотического

опьянения как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. - 2015. - № 1. - С. 35 - 38.

19. Куратов, А. А. Организация меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде принудительного привода / Куратов А. А. // Административное право и процесс. - 2011. - № 6. - С. 18-20.

20. Пивоваров Д.В. Административное задержание как мера обеспечения производства, применяемая сотрудниками полиции // Административное право и процесс. - 2016. - № 2. - С. 77 - 81

21. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. - 320 с.

22. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации: монография / Старостин Б.А. - М.: Буки Веди, 2014. - 134 с.

23. Шевцов, А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации / А.В. Шевцов // Админ. право и процесс. – 2015. - № 2. – С. 67-71.

24. Шарапов Р.Д. Квалификация мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом // Законность. - 2013. - № 7. - С. 29 - 35.

25. Ярыгин И.И. Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. – 2015. - № 4. – С. 84-86.